

「福祉マネジメント研究会」報告書

福祉分野における社会企業の創業・展開と人材育成

福祉マネジメント研究会

座長 大橋謙策

(日本社会事業大学大学院特任教授、  
ソーシャルケアサービス従事者研究協議会会長)

平成24年3月

公益財団法人 損保ジャパン記念財団

## 目次

はじめに (1-2)

第1章 社会企業家による福祉サービス開発が求められる時代 (3-15)

- 第1節 社会企業と社会企業家の興隆・関心の高まり
- 第2節 新しい福祉サービス開発と社会企業家の必要性
- 第3節 福祉分野における社会企業の特徴
- 第4節 福祉分野における地域の問題解決思考と実践の歴史
- 第5節 社会企業家的福祉サービス開発を分析する枠組

第2章 社会的課題解決のための福祉サービス開発と運営に関する事例報告 (16-102)

- 第1節 事例報告の構成と位置づけ
- 第2節 事例報告
  - 事例報告1 新川老人福祉会 (18-28)
  - 事例報告2 正吉福祉会 (29-43)
  - 事例報告3 ミュー (44-52)
  - 事例報告4 あいのかわ福祉会・同愛会 (54-70)
  - 事例報告5 むそう・ふわり (71-90)
- 第3節 事例から得られる示唆と取り組むべき問題

第3章 社会企業家的人材育成とカリキュラムに関する課題 (103-109)

- 第1節 社会企業家的人材育成の対象者と社会企業家像
- 第2節 福祉サービス事業の特徴と問題点
- 第3節 社会企業家的人材育成のためのカリキュラムに関する課題

福祉マネジメント研究会（第1期 2009年4月から2011年9月まで）名簿

（所属・役職は就任時）

座長： 大橋謙策（日本社会事業大学学長）

委員： 石川秀洋（損保ジャパン総合研究所社長 2010年3月まで）

宇野裕（日本社会事業大学 専務理事）

小林篤（損保ジャパン総合研究所ファカルティフェロー 2010年4月から）

櫻澤仁（文京学院大学経営学部 教授）

高宮洋一（損保ジャパン記念財団 専務理事）

武居敏（社会福祉法人 聖隷福祉事業団 常務理事）

事務局：公益財団法人 損保ジャパン記念財団

## はじめに

これまで、福祉サービスは、主として非営利組織によって提供されてきた。現在、介護保険に関係する分野では営利・非営利組織の事業者が、多種多様なサービスを提供している時代になり、保育サービスの分野についても民間導入が始まっている。社会福祉に携わる各種の事業者は、従来とは異なり、社会福祉法人のほかに NPO 法人、営利企業まで拡大している。

このような状況を踏まえ、2009 年に発足した福祉マネジメント研究会は、大橋謙策日本社会事業大学学長（当時）を主査として、経営学の研究者、社会福祉法人の研究者、企業経営経験者を委員として組織された。同研究会は、営利企業が長年培ってきた実践的な知見・マネジメント手法を福祉サービス提供・開発の視点と関わらせて検討し、将来の社会福祉を支える人材教育に取り入れることが有用か、有用であればどのような領域をどのように実際に教育に用いれば良いのかを研究することを目的として、発足した。近時社会的課題に対してマネジメント手法を用いて解決を図る、社会企業の活動が活発になり、その重要性・必要性に関心が高まっている。本研究会は、福祉分野においても活発化している社会企業の活動に着目し、社会企業家的人材がどのように育成できるかに焦点を当て研究を進めることにした。

2010 年度からの研究では、先行事例を分析し、社会企業家的人材の育成に関する課題を整理することにした。2009 年から 2011 年上半期までを第 1 期の研究期間とし、その成果を「福祉分野における社会企業の創業・展開と人材育成」と題する本報告書として取り纏めた。社会企業家による福祉サービス事業の創出展開に焦点を当てた実践分析の本研究が、福祉人材教育のあり方に一石を投げ福祉サービス開発の担い手の増加に繋がることを期待したい。

報告書の構成は、全部で 3 章である。全体としては、先行事例を調査分析し、その調査分析に基づいて人材育成のカリキュラム作成の課題を検討する構成としている。

第 1 章（社会企業家による福祉サービス開発が求められる時代）は、社会企業家の重要性、必然性に関して考察するとともに、福祉サービス事業を行う社会企業の特性について分析し、社会企業家的福祉サービス開発を分析する枠組を提示した。

第 2 章（社会的課題解決のための福祉サービス開発と運営に関する事例報告）は、先行事例を纏め、それらの事例から得られる示唆と取り組むべき課題を整理した。

第 3 章（社会企業家的人材育成とカリキュラムに関する課題）は、社会企業家育成の視点から日本における福祉サービス事業の特性・問題点を検討した上、その特性・問題点を踏まえた、社会企業家的人材の育成に関する課題と社会企業家的人材育成のためのカリキュラムに関する論点を整理・検討した。第 3 章は、課題の整理に留まっており、本研究会が今後予定している第 2 期の研究活動においてさらに検討を深める予定である。

最後に、研究会では多くの方に実践活動についてご報告頂き、そのご報告に基づいた質疑応答・討議を行った。研究会でご報告頂いた方々、また本報告の事例報告作成のための取材に協力して頂いた方々に深く感謝する次第である。

## 第1章 社会企業家による福祉サービス開発が求められる時代

### 第1節 社会企業と社会企業家の興隆・関心の高まり

(日本における社会企業の興隆・関心の高まり)

近年、環境問題、就労問題、高齢者・障害者福祉などの社会的課題に取り組む社会企業あるいはソーシャルビジネス（以下「社会企業」という）が興隆し始め、関心が高まっている。

2011年3月に経済産業省は、全国各地の実例120強の事例を集めた「ソーシャルビジネス・ケースブック」を公表した。食の安全に強い関心を有する都市生活者を募り、他方で耕作放棄地となった農地の農家とをコーディネートし、都市生活者が耕作放棄地を借り受け自分で生産し消費する、ビジネスモデルによって社会問題の解決を図る株式会社の事例、ニート・フリーター、ホームレス等を公的機関のジョブコーチ等の支援を得て雇用機会を作り出した情報通信事業者の事例が紹介されている。

政策面からも社会企業に関する関心が高くなってきている。従来、地域や社会における課題解決の担い手は、行政機関であるとの見方が一般的であった。しかし、課題の全てを行政が解決することは実質的に不可能である。社会企業が興隆していけば、雇用創出、地域社会の活性化に繋がると期待が高まっている。

現に、近年政府全体として、官だけでなく、市民、特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という）、および企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、教育、まちづくり、福祉などの分野において共助の精神で活動する「新しい公共」を支援するとともに、2010年6月18日閣議決定の「新成長戦略」では「新しい公共」の担い手育成の観点から、「社会的企業」が主導する「地域社会雇用創造」を推進するとしている。また、内閣府、総務省、厚生労働省、農林水産省も含め、政府として住民と行政との協働による、「新しい公共」として地域づくりおよびソーシャルビジネス、コミュニティビジネス起業を促進しようと政策を進めている。これを踏まえて、社会企業を推進する研究会が報告書を公表している。社会イノベーションは、社会的課題に対する、新しい解決方法を編み出し実行することであるが、医療介護分野における社会イノベーションを推進する担い手として、社会企業を育成・支援する政策についても検討が進められている。

政策面だけでなく、民間のビジネスにおいても社会企業家を養成する私塾などが開設され、社会企業家を目指す者に対する支援促進が活発化している。

(福祉分野での社会企業の興隆・関心の高まり)

福祉分野においても、社会企業が興隆し始め、関心も高まっている。例えば、前述の「ソーシャルビジネス・ケースブック」において、NPO法人が商店街から事務所を借り受けるとともに商店街事務局を勤め、商店街の振興に繋がるイベントの実施、保

育サービスの提供を行っている事例などが紹介されている。また、内閣府経済社会総合研究所が刊行した「社会イノベーション事例集 2008」は、地域に展開する障害者福祉の社会企業の事例を紹介している。

福祉分野に進もうとする学生も福祉分野で働く実務家も、社会的課題に取り組む社会企業に強い関心を持つようになってきている。この現象は、最近盛行する社会企業に魅力を感じ流行に追随して参入しようとするのではないかとの意見があるが、もともと福祉分野においては、第 4 節で述べるとおり第二次大戦前の社会事業でソーシャルワークを媒介として社会企業に通じる思考とその実践に連なる面がある。第二次大戦後において社会企業が喧伝されることはなかったが、その当時設立された社会福祉法人は社会企業的側面を持ち、当時は選択できる組織形態が限られていたために、社会福祉法人として起業されたという事情がある。福祉分野の社会企業は、歴史のなかに自ずと位置づけられるものである。

#### (新しい社会システムづくりと社会企業家)

最近、新しい社会づくり・社会システムを実現する基盤として、ソーシャル・キャピタル (social capital. 社会関係資本とも言われる) に注目が集まっている。人々の協調行動が活発な社会は、信頼、互酬の規範、ネットワークが充実しているので、社会の組織として効率性が高い。ソーシャル・キャピタルの考え方は、信頼・互酬・協働という機能に着目し、地域社会における人々の信頼感・ネットワーク・社会活動は社会的課題の解決に有効であるとするものである。社会企業は、ソーシャル・キャピタルが充実している社会においてより活発に活動できるし、社会企業は、ソーシャル・キャピタルの充実にも大きく貢献することができる。社会企業とソーシャル・キャピタルの考え方には高い親和性がある。

#### (社会企業の特徴と既存事業との相違)

社会イノベーションが、社会的課題に対する、新しい解決方法を編み出し実行することと同様に、社会企業は、社会的課題に対する、新しい解決方法を実現する事業方法を創出し実施する。事業展開方法 (business model/ business system) とは、組織が顧客に経済的価値あるいは社会的価値などを提供するプロセスを実施する方法・仕組みをいい、事業戦略の一部分である。

社会企業は、既存のビジネスと異なる特徴を持つ、事業展開方法を構築している。その特徴として、以下の点を指摘することができる。

##### ①ニッチ市場におけるユニークなサービス開発

社会企業は、社会的問題の問題解決を図る際、既存の事業者とは異なるアプローチで取り組もうとすることが多い。即ち、既存事業が対象とするマスの市場ではなく、ニッチ市場におけるユニークなサービス開発をすることが多い。

## ②社会的課題を地域ネットワークの構築によって解決

社会企業は、従来のビジネスモデルとは異なる、新しいビジネスモデルを構築するが、企業組織の内部あるいは創業者が自ら保有する技術・リソースだけでなく、外部からのリソースを巧みに利用する、オープンなイノベーションを進めていることがある。社会的課題を地域ネットワークの構築によって解決することによって、地域課題を共有し、連帯を自発的に創発するような仕組みが構築されていることが一般的である。さらに行政や民間の支援団体主導によって、連帯・連携を通じて社会的問題を共有し、新事業が次々と生み出されるような環境整備（ソーシャルビジネス支援、団体間のネットワーク構築等）が、全国各地で進行中である。地域で構築される、このようなネットワークは、従来の企業間の提携・パートナーシップとは異なる、新しいパートナーシップ形成である。社会企業はこのパートナーシップによってユニークなサービス提供を行っていることが重要である。

## ③限られた資源で実現する独自の解決方法

社会企業においては、対象顧客のニーズにすり合わせつつ、一定レベルの技術的経営資源で独自の解決方法を模索している。対象とする顧客のニーズに応える事業展開方法を構築する際に、「顧客」「価値」「技術的経営資源」の3者に関するバランスの妙を上手に発揮しようとしているところに事業活動の特徴がある。

## ④事業体としてのガバナンスとコンプライアンス

社会企業も、事業体としてのガバナンスとコンプライアンスを確保する必要があるが、その構築に際して既存の企業のあり方を真似るだけでなく、自らの情報発信努力とメディアの有効活用により、事業活動の取組みを「見える化」とともに「見せる化」している。また、事業活動の成果についても「見える化」と「見せる化」を積極的に追求している。

## （社会企業に関する見解の整理と本報告書での定義）

歴史的に見れば、従来社会的課題に対応していた行政以外に、ボランティアとして社会的課題に取り組む慈善団体などがその時々の社会的課題に取り組んできた。社会福祉法人も社会的課題に取り組む主体の一つである。特定非営利活動法人制度が創設された以降、NPO 法人が社会的課題に取り組む主体として様々に活動をしてきた。社会福祉法人の後、NPO 法人などの新しい主体が登場したが、近年の特徴はさらにビジネスとして事業化する主体として営利企業形態も登場していることである。

これらの事業主体は、社会企業またはソーシャルビジネス（先述したように本報告書でこれらを「社会企業」と表記している）と呼ばれ、起業する者は社会企業家と呼ばれている。社会企業は企業であると言っても営利企業に限らず、その組織形態は、多様である。社会企業家は、多様な主体（NPO 法人、社会福祉法人、営利企業等）

を駆使して、複合的にサービスを提供している。社会企業は、例えば社会福祉法人あるいは非営利法人のみに限定されない。

社会企業 (Social Enterprise) あるいは社会企業家 (Social Entrepreneurship) に関しては、日本だけでなく欧米においてもまた国際機関においても多くの議論・研究が進められている。例えば、OECD (経済協力開発機構 Organisation of Economic Co-operation and Development) が 2009 年に刊行した報告書 The Changing Boundaries of Social Enterprises) は、「社会的企業の主流化」との書名で翻訳されている。しかしながら、現在その概念に関して統一のかなりしも確立している状況にはない。

本報告書では、新しい公的な報告書を参照することとし、2008 年に公表された経済産業省ソーシャルビジネス研究会報告書、および 2011 年に公表された経済産業省ソーシャルビジネス推進研究会報告書における定義を採用する。

ソーシャルビジネス研究会報告書では、社会企業とは、社会的課題を解決するために、ビジネスの手法を用いて取り組む事業であるとしている。報告書は、その要件として、次の三つをあげている。すなわち、

①社会性

現在解決が求められる社会的課題に取り組むことを事業活動のミッションとすること。

②革新性

新しい社会的商品・サービスや、それを提供するための仕組みを開発したり、活用したりすること。また、その活動が社会に広がることを通して、新しい社会的価値を創出すること。

③事業性・継続性

①のミッションをビジネスの形に表し、継続的に事業活動を進めていくこと。

ソーシャルビジネス推進研究会報告書では、社会企業を「様々な社会的課題 (高齢化問題、環境問題、子育て・教育問題など) を市場として捉え、その解決を目的とする事業」と定義している。社会企業は社会課題の種類、展開する地域、成長段階などによって様々であり、収入構造について主に、①事業収入、②行政からの収入 (助成、補助)、③その他の財源 (増資、寄附、会費) の三つに分類され、多くの場合、これらを組み合わせながら活動しており、収入構造からも社会企業は多様であると指摘している。

本報告書では、社会企業を、社会的課題を解決するために収入を得て取り組む事業であって、社会性・革新性・継続性がある事業であると定義することにする。

## 第2節 新しい福祉サービス開発と社会企業家の必要性

### (新しい福祉サービス開発を求める時代の変化)

福祉分野において時代の変遷と共に大きな変化が起きており、今日の課題を解決する新しいサービス開発が必要になっている。

第1にあげるべきは、福祉サービスの普遍化である。今や、福祉サービスは特定の限られた人が必要とし利用するサービスから、全ての国民がそのライフステージに個人の尊厳が尊重された豊かな生活を送る上で必要とされるサービスに普遍化された。

第2は福祉分野での大きな変化である。福祉サービスに関する大きな変化をあげるならば、例えば次のものがある。サービス提供が措置から契約へシフトしたことである。高齢者福祉分野では介護保険制度により行政による措置制度から市場において利用者がサービスを選択する契約制度へ転換された。生活の質の維持向上を図るため、福祉サービスの提供方法が施設中心から在宅支援も包摂するように変化し、また福祉サービスを利用する個人から家族を含めた総合的サービス提供へ変化した。障害者自立支援法の立法は、サービス提供のあり方を大きく変化させた。障害の種別（身体障害・知的障害・精神障害）に拘わらず、共通の仕組みによってサービスが利用できるようになり、居宅サービスと施設サービスは、介護給付、就労支援を含む訓練等給付および自立支援医療などの自立支援給付と、地域における日常生活・社会生活を支援する地域生活支援事業に再編された。福祉サービスを提供する経営主体も単一施設の経営から地域の課題解決のための多機能サービスを提供する複数施設の経営も可能になるなどの変化が生じた。福祉思想が、特定の人を要援護者として救済することから自己の能力に応じた自立した日常生活を可能にするよう援助するとともに就労支援の重視へ転換した。これらの変化は、必然的に新しい福祉サービス開発を求めることになったのである。

### (新しい福祉サービス開発が求められる未開拓の事業領域)

高度経済成長によりそれまでに比して豊かな社会を実現したこと、人口の高齢化が急速に進展したことと、および上述の福祉思想・福祉政策に変革がなされたことが、福祉分野で求められる福祉サービスを大きく変化させ、従来の福祉サービス提供体制では対処していない大きな未開拓領域を生み出している。

新しく開発が求められている福祉サービスの開発は、どの事業領域に存在するかをまず概念的に捉えることにする。細部の正確性よりも大胆に割り切った大きな構図を描く方法を取って、新しい福祉サービスが開発される可能性がある事業領域はどの程度存在するかを視覚的に把握することにする。

### (新しい福祉サービス開発の事業領域：拡大した福祉サービス利用者)

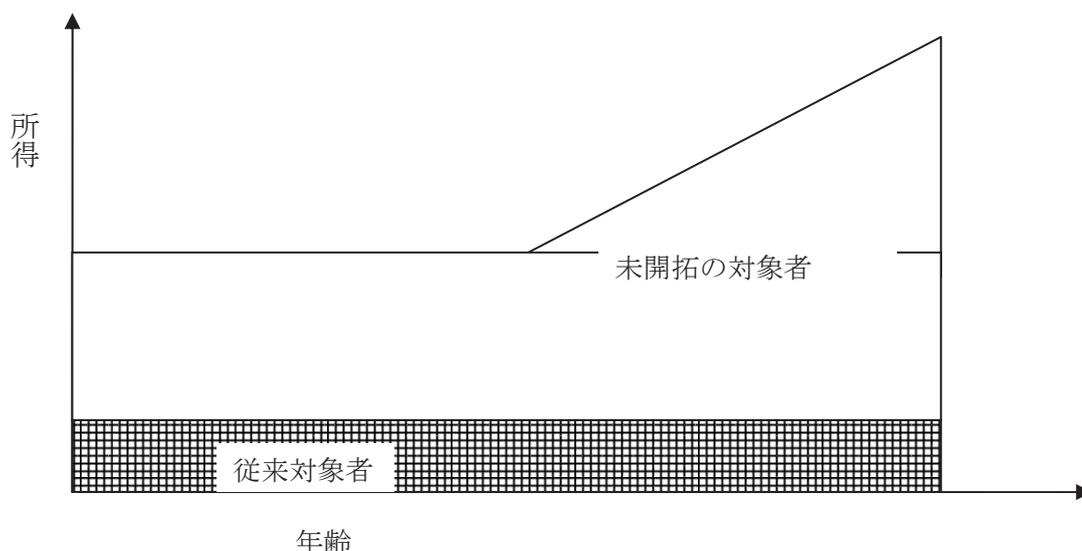
時代の変化の一つは、対象者が劇的に増大したことである。福祉サービスは、貧困

が極めて大きな課題であった時期に低所得層を対象にしていたが、全体として従来より豊かになり、また人口高齢化の進展により国民ほとんどが生活機能上障害を有して高齢期を生きるようになった時期には対象者が増大することになった。特に、高齢者福祉において劇的に増大している（概念図1）。もう一つの変化は、高齢者福祉の領域の拡大は、所得水準と長寿化の要因に加えて、家庭機能が低下し扶養意識が変化し高齢者扶養が社会化したことである。この変化は、高齢者福祉の領域を拡大するのに大きく寄与している。

これらの要因によって、福祉サービス事業が対象にするサービス利用者は、従来の低所得層を中心とする高齢者領域から、所得も従来より高く、より長寿化した高齢者に拡大し、未開拓の領域を生じさせている。

家庭機能の低下ないし劣化は、また保育サービスを中心とした子育て支援サービスのニーズを増大させている。保育サービスは、かつて低所得者を対象としていたが、より広範囲の者の子育てと就業の両立を支援するサービスに変化してきている。

概念図1 サービス利用者の拡大



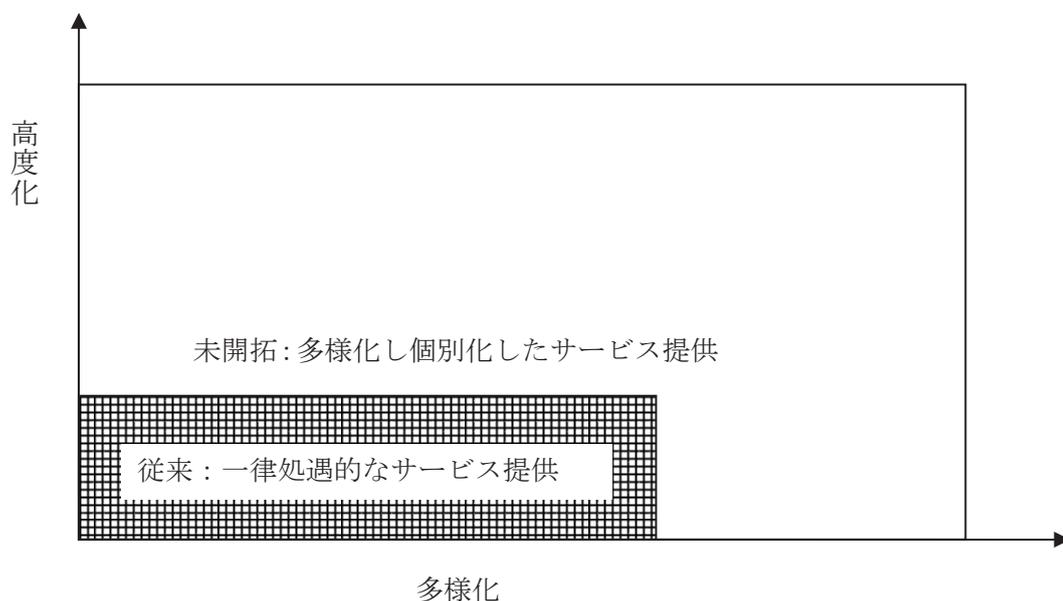
#### (新しい福祉サービス開発の事業領域：高度化・多様化に対応するサービスの拡大)

所得水準の上昇は、「生活の質」の向上への欲求を高め、商品・サービスに対する需要を、高度化し多様化させた。例えば、自動車を購入することが難しい時代には安全に走る基本的性能が重要だったが、誰でも購入できる時代になると安全に走る基本的機能があるのは当然となり、さらに自分の趣向・選好にあった性能を求めるように変化してきた。どの財の提供、サービス提供であっても、個人の高度化・多様化した需要に即した、財・サービス提供に変化せざるを得ない。

この変化は、自動車などの有形の製品だけでなく、福祉サービスにも及んでいると

考えられる。もともと福祉サービスは、利用者の生活を対象にしている。利用者の生活はそれぞれ異なるので、福祉サービスは利用者それぞれの生活に即して個別的な解決を実現する必要がある。福祉サービスの分野でも、生活者の需要に関する変化に対応する必要が出てきた。このため、従来から実施されてきた、集団に対する一律処遇的なサービスでは、この変化への対応は不可能となっている。しかしながら、福祉サービス分野において、かならずしも十分にこの変化に対応しているとは言えない。従って、現状では、多様化し個別化したサービス提供の領域が未開拓のまま残されているのである（概念図 2）。

概念図 2 需要の高度化・多様化



**(新しい福祉サービス開発の事業領域：空間的拡大と連携の拡大)**

福祉思想・政策の変化の一つである、「施設から地域へ」の変化は、福祉サービスの提供されるべきサービスの連携を大きく変化させていると考えられる（概念図 3）。

概念図 3 空間的拡大と連携の拡大

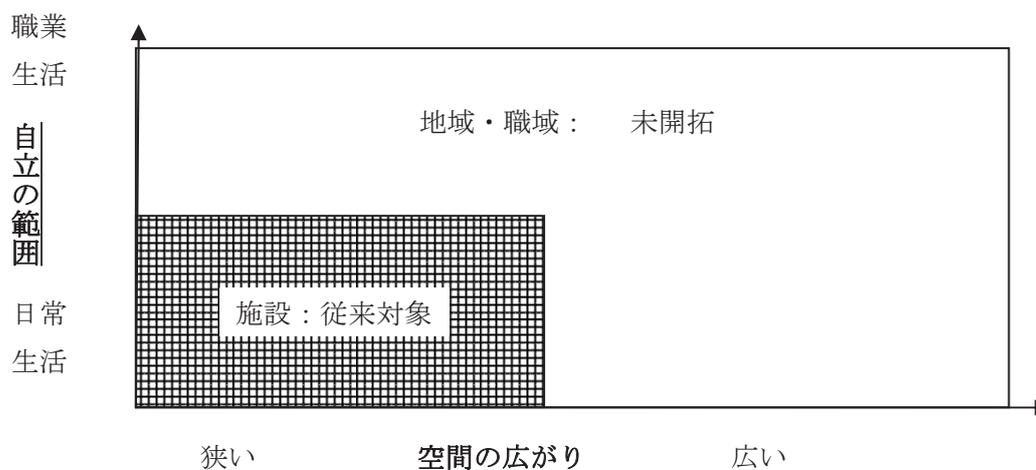


すなわち、施設内の他職種連携による組織的な福祉サービス提供から、地域内の多数事業主体・事業所による複合的連携による福祉サービス提供によってしか実現できない、広大な未開拓領域が残されている。高齢者福祉、精神障害等の分野で地域での普通の暮らしを実現するには新たなサービスの開発を組織的に行い、提供する必要がある。社会復帰促進を実現するにはその圏域の社会的な課題を解決する必要がある。現在のところその問題解決とサービス開発の途上にある段階である。この観点からも未開拓の領域は多く残されたままである。

#### (新しい福祉サービス開発の事業領域：自立支援の範囲の拡大)

身体障害、知的障害、精神障害の分野において、潜在的な能力を引き出し自立支援を実現する援助への潮流がある。その自立支援は、日常生活の範囲に留まらず、新しい就労支援サービスも対象となり、そのためのサービス開発も、まだ残された未開拓分野となっている（概念図 4）。

概念図 4 自立支援の範囲の拡大



#### (新しい福祉サービス開発の財源)

社会企業は、ビジネスとして事業を行う。問題となるのは、対価を誰が払うのか、Who pays?である。現在一般化されている福祉に関する既存制度では、公的財源が原則的である（一部自己負担があるが）。社会保険であっても公費であっても、いずれも国民の所得を法律により社会保険料または税金として徴収し福祉サービスの実施のために支出する、所得の強制移転を伴うものである。

財源は公的財源だけではない。内閣府、農林水産省、総務省、経済産業省および厚生労働省が、住民との協働による「新たな公共」創出を考え、NPO 法人等へ支援を通して、社会企業の起業を助成している。いつまでも公的財源に多くを頼る訳にはいか

ない。もともと福祉サービスは、歴史的に見れば行政のみが提供する主体ではなかった。日本でも海外でもチャリティがあった。また、家政婦などのサービスは、既に市場において対価を払って購入されていた。既に市場化された福祉サービスもある。今後の財政事情を考えれば、公的財源の額が大きく増大することは期待できない。従って、公的財源以外の支払者を獲得する必要がある。社会企業の実践にあっては、市場取引、チャリティも含めて、財源を考え社会企業を実施することが求められる。既存の制度の枠内だけでは、社会的課題の解決を実現することは困難である。

### **(社会イノベーション・新しい福祉サービス開発の担い手としての社会企業)**

上述した未開拓の問題領域に対して、新しいサービス開発を行う主体は、従来の組織でも可能である。

しかし、福祉の普遍化および福祉分野での大きな変化が生じて、取り組むべき社会的課題は従来とは異なる、新しい課題が生じてきた。例えば、施設内での対人援助サービスではなく、在宅を中心とする地域包括的な対人援助サービスを実現するなど福祉サービスが行政による措置が中心であった時代とは大きく異なるようになった。従来の延長ではなく、創造的に解決が求められる時代となったいま、その時代その地域の社会的課題に取り組む、創造的解決方法を編み出し実行する担い手が必要になっている。創造的になりにくい行政主体では、社会イノベーションは実現できない。先に記したように、ソーシャル・キャピタルを生かし、その充実の担い手となる社会企業が、創造的に社会イノベーション・新しい福祉サービス開発の担い手となることが求められているのである。

## **第3節 福祉分野における社会企業の特徴**

### **(社会企業家の定義・要件と福祉分野の特徴)**

先に、ソーシャルビジネス研究会報告書では、社会企業とは、社会的課題を解決するために、ビジネスの手法を用いて取り組む事業であるとしていると記したが、福祉関係者においては、ビジネスの手法とは営利を目的とする商業的活動であると理解されることも生じうる。もともとビジネスという用法は、英語においても日本語においても多義的に用いられる。

英語圏においても、ビジネスライクであることについて今日なお論争的になりやすいとの指摘がある<sup>1</sup>。福祉サービスの多くが行政の措置として実施されてきた日本の文脈では、ビジネスの手法とは営利企業の手法と同義に考えられやすい。しかし、ビジネスは、単にサービスを配給・提供することとは異なり顧客の問題解決に必要なサービスを提供するために資源を統合活用することであり、適切に運営されキャッシュフローが確

---

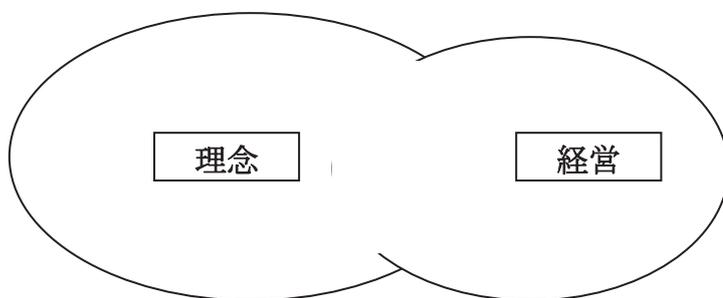
<sup>1</sup> Peter C. Brinckerhoff, “Social Entrepreneurship,” 2000, p.2.

保されなければ破綻するという事業リスクを負担する面を持っている。社会企業家は、単なるサービス提供主体であるばかりではなく、効率的効果的に事業運営しないと事業が行き詰まるリスクを負担しているのである。事業が行き詰まらないためには社会企業家には行動力、不屈の精神、想像力などの経営者の胆力が求められるが、胆力だけでなく、事業リスク負担に関する技術・能力も必要とされる。社会企業においても営利企業と同様の適切な経営管理・マネジメント手法を必要としているのである。障害者の家族が主体になって福祉サービスの事業を展開する場合に、経営的に行き詰まる事例があることは、この事業リスクの負担と対処が適切になされないことが一因としてあげることができるだろう。

一方、福祉分野の社会企業は、福祉に携わろうとする者が強い思想性と強い使命感を持っていることを反映して、Mission-base の事業展開を特徴としていると考えられる。

福祉分野の社会企業は、事業リスクを制御できる適切な経営管理・マネジメント手法と Mission を理念として実現する事業展開の双方が重要であるとの特徴がある。別の表現をするならば、理念と経営の二つの核を有する事業ということができる。これを概念図で示すと、概念図 5 となる。

概念図 5



社会企業家は、事業を継続的遂行する、ビジネス感覚を持ちつつ、責任ある立場に立って、二つの中核を持つ事業を創造運営する主体でもある。

さらに、福祉における社会企業の特性として、福祉の分野では政治が立法し行政がサービスの供給量の計画を持って運営する公的制度の枠組のなかで事業遂行をする点がある。従って、公的制度を活用して社会企業を展開することになる面と、公的な制度がないところで事業展開する面との両方を持っている点をあげることができる。前者だけでなく、後者にも目を向けた事業展開が今後重要になってきている。

## 第4節 福祉分野における地域の問題解決思考と実践の歴史

### (ソーシャルワークと社会企業)

歴史的にはソーシャルワークは、社会事業との訳が当てられてきた。この社会事業の用語は、大正期・第二次大戦前の昭和期には救済に関する社会政策を著す用語として用いられていた。この時期に議論された社会事業には、物質的救済だけでなく自立支援を目指す思考と自立支援を実現するために必要な制度・社会の仕組みを変えようとするソーシャルアクションの思考を伴っていた。特に、後者のソーシャルアクションには、地域の社会的課題を解決しようとする思考が明確に現れている。この時期の社会事業に関する考えには、今日の社会企業に通ずる思考を見取ることができる。

今日ソーシャルワークの定義として広く受け入れられている国際ソーシャルワーカー連盟（International Federation of Social Workers：IFSW）が2000年の総会で採択したソーシャルワークの定義において、実践の項で「ソーシャルワークによる介入の範囲は、主として個人に焦点を置いた心理社会的プロセスから社会政策、社会計画および社会開発への参画にまで及ぶ」として、社会的課題の解決に取り組むことも実践の範囲に含めている。その意味で、今日のソーシャルワークにも、社会企業に通ずる思考を見取ることができる。

### (福祉分野での社会企業家の実践の歴史)

戦前の社会事業に関する思考、現在のソーシャルワークの実践に関する定義に社会企業を包摂する面があることを指摘したが、日本の福祉分野で実際に社会企業家が福祉サービス事業を創業し、社会的課題を解決した実践の歴史が存在する。地域で自立した生活を支援する取組み・従来にないサービス開発の事例など、社会企業家が福祉サービス事業に従事し、新しい福祉サービス開発がなされる状況が広がっているが、既に福祉分野では、地域の社会的課題を事業として解決しようとする社会企業家として捉えることができる先行事例が多く存在する。

福祉分野では、個別の対象者の問題や社会的課題の解決のために、イノベーションを進めてきた経験を多く持っている。例えば、地域社会における小規模多機能型サービス提供が開始されたこと、数多くの高齢者福祉施設において従来では困難とされていた排泄自立に取組み実現してきたことなどをあげることができる。しかしながら、これらの先行事例では、社会企業の実践が簡単ではないことを示している。それぞれ創業者は、強力なリーダーシップを発揮し組織を牽引し、事業リスクを取って困難に立ち向かった歴史を持っているのである。その歴史は、社会企業としての福祉サービス事業に関し、一方においてその中核となる創業者のミッションについて多く学ぶ点を示すが、他方においてもう一つの中核である適切な経営管理・マネジメントには組織性・継続性の上からは問題がないわけではない。

第2章で、先行事例の内容を紹介する。先行事例からは多くの示唆を得ることがで

きる。起業し継続的に事業を運営する先行者の経験から学ぶことは非常に意義がある。

### (社会企業の実践の歴史における組織形態の選択)

本報告書で取り上げる先行事例では、最初から社会福祉法人としてスタートした事例が含まれている。現在の状況では、社会福祉法人での事業展開は、一見社会企業と関係が希薄に見えるが、起業した当时には選択できる組織形態は現在のように多くはなかったため、社会福祉法人が選択されたと考えることができる。特定非営利活動法人制度導入後は、社会企業家はNPO法人を選択することができ、現に本報告書で取り上げる事例もNPO法人で事業を展開している事例がある。

社会企業家は、その時代に最も適当と考える組織形態を選択し、さらにその他の組織形態も利用することがあるのである。

## 第5節 社会企業家的福祉サービス開発を分析する枠組

第2章で企業家精神がある社会企業家が社会的課題を解決する福祉サービス事業を進めてきたストーリーを分析し、社会企業家が学ぶべき視点・考え方についてどのような示唆を得ることができるか検討する。福祉サービス事業の経営に関する分析枠組は、施設経営・行政処分の実施を中心に発展してきた傾向があるので、地域経営・サービス開発を指向する社会企業に関する分析をするには、新しい視点を付加する必要がある。その視点として、本報告書では、以下の5点を掲げた。

### ①課題発見・問題解決のプロセスの視点

福祉サービス事業を、事業主体が営利非営利に拘わらず、当該福祉サービス事業が対象とする顧客が抱える問題を発見特定し、その問題解決を実現するサービスを提供することと定義し、顧客に関する問題発見と組織による解決対応の過程として福祉サービス事業を捉える。福祉サービス事業においては、規制緩和・制度改正もあって、多様化する利用者需要へ対応するために法人形態・事業内容・利用者について多くの選択が可能になった。営利企業は選択肢に関して意思決定を繰り返しており、そのための経営戦略の理論が発展してきた。顧客に関する問題発見と組織による解決対応の過程は、営利企業が市場においてサービスを提供する場合でも非営利を含む社会企業がサービスを提供する場合でも共通のものとして考えることができる。

### ②事業の進化・変化および理念・課題取組みの発展の視点

福祉サービス事業の実践が変化に対応して進化していく過程に着目し、進化していく軌跡を区分して分析する。一般の事業と同じく、小規模個人経営から中規模の組織的運営へ転換していく軌跡を描くことが一般的であり、規模拡大に伴う経営リスクの範囲も拡大して、経営層が専門分野・部門を把握する組織形態が必要になる。

さらに、事業展開を進めていけば、創業者の後継者育成が課題になるという展開があり得る。創業から成熟に至る軌跡の区分として、例えば創業準備を含む創業期、拡大・多角化を伴う事業展開期、事業後継期に大きく区分する。ただし、区分はそれぞれの事例に則して検討する。また、理念課題も、実践を重ねていく過程で新たな課題を発見し変化発展していく。さらに、課題発見と解決策の多くは、先駆性を伴うことが多く、この先駆性は創業者のカリスマ性を高めることに寄与していることが多い。

### ③後援者・理解者・行政とのネットワークづくりと社会資源発掘の視点

これからの福祉サービス開発の有力な担い手である社会企業家であっても、従来の社会福祉法人創設者と同じく、有力な後援者・理解者を得るほか、行政とのネットワークづくりを行って、広く点在している社会資源を発掘し組織化していくことが求められる。ネットワーク構築活用と社会資源開発は、創業時においてもその後の時期においても重要である。

このネットワーク化を推進するに際し、例えばインターネットを利用するSNS (Social Networking Service) の活用といったような、従来の発想とは異なる新たな仕掛けと工夫が見られるようになってきた。

### ④地域の課題解決の視点

福祉分野の社会企業家が取り組む社会的課題は、その地域に存在している課題である。また、問題解決のための社会資源・リソースも地域に存在する。地域とのコミュニケーションなしには何事もなしえないという条件で事業を展開する必要がある。

### ⑤組織的継続的な事業の視点

福祉分野の社会企業は、組織的継続的な事業であることを求められる。特に利用者が社会的弱者である場合にはその必要性は高い。分析の対象は、起業時の取組みだけでなく、事業の継続性が重要な段階に入った時の取組みにも注目する。事業規模が拡大し福祉サービス事業を組織的に継続的にどのように実行してきたかを分析する。組織的継続的な事業を分析することにより、社会企業家的な組織が発展していくなかで直面する一般的な経営課題と解決策に関する知見を得ることが期待できる。

## 第2章 社会的課題解決のための福祉サービス開発と運営に関する事例報告

### 第1節 事例報告の構成と位置づけ

#### (事例報告の構成)

本章で、事例報告として取り上げる事例は、社会的課題解決のために福祉サービスを開発提供することに成功した事例である。どの成功の事例であっても、それぞれの組織の内部において取り組む必要がある課題や時代・組織の変化に伴い解決すべき課題が生まれる。事例報告では、組織課題や今後の課題について触れている。

事例報告は、地域の社会的課題の解決に当たってきた当事者の発展の歴史を、課題発見・解決、先駆的福祉サービス開発の過程として記述すると共に、重要な組織運営課題の解決策についても記述する。

事例報告の構成は、最初に事例の概要を説明する導入説明文を置いて

- I 事業地域と法人・事業の概要
- II 現在に至る沿革
- III 福祉サービス事業の組織運営上の問題解決
- IV 将来ビジョン・今後の事業展望

の順に記述する。

#### (事例報告の位置づけ)

取り上げる事例報告は、下記の図表のように5つある。これらの事例は、福祉分野のうち、高齢者、精神障害、知的障害の三つを網羅している（図表）。

図表

西暦	和暦	事例 事業開始時期	サービス圏域	福祉分野
1975	昭和 50	<事例 1 新川老人福祉会> 特別養護老人ホーム新川ヴィ ーラ開設	富山県 魚津市	高齢者
1986	昭和 61	<事例 2 正吉福祉会> 特別 養護老人ホーム正吉苑開設	東京都 稲城市他	高齢者
1991	平成 3	<事例 3 ミュー> 作業所ワ ークショップ MEW 開設	東京都 武蔵野市	精神障害
1992	平成 4	<事例 4 あいのかわ> 知的 障害更正施設開設	栃木県 県北	知的障害か ら3障害へ
2000	平成 12	<事例 5 むそう> NPO法 人ふわり設立	愛知県 半田市	障害一般

2003	平成 15	3 ミュー NPO法人ミュー 設立		
		5 むそう 社会福祉法人むそ う設立		

それぞれの事例は、地域の社会的課題の解決に取組み、課題発見・解決、先駆的福祉サービス開発の過程を辿った点などは共通している。また、対象としているサービス圏域は、地域限定となっている点も共通である。

一方、大きく相違している点がある。一つは、事業開始時期が 1970 年代、1980 年代、1990 年代、2000 年代と違っている。事業発展の軌跡は、例えば、創業準備期・創業期・展開期・事業継承期などの段階に分けることも可能である。1970 年代、1980 年代に事業を開始した事例では、事業継承期に入っている。1990 年代以降に創業した事例は創業期を経て展開期に入っているものもある。組織形態は、社会福祉法人か NPO 法人か、あるいは両方かとの違いもある。また、サービス圏域が、都市部か地方部かの違いもある。

また、時代の背景も違っている。事例 1 新川老人福祉会も事例 2 正吉福祉会も事例 3 あいのかわも高齢者福祉の需要増大・課題変化・制度改革を時代の背景にしている。事例 3 あいのかわは、社会福祉事業法が社会福祉法に改められ、障害の種別を乗り越えようとした時代を背景にしている。事例 4 ミューは、精神衛生から精神保健、精神保健福祉へ精神障害への取組みが変化していった時代を背景にしている。事例 5 むそうは、NPO 法人制度創設や障害者自立支援法の施行を時代の背景にしている。

以上のとおり、それぞれの事例には、時代背景と特徴がある。

## 第2節 事例報告

### 事例報告1 社会福祉法人新川老人福祉会の発展と経営

(注) 本事例報告に用いた情報は、2011年3月現在である。

---

#### 本事例の特徴と構成

本事例は、富山県東部新川地区の中心地のひとつである魚津市において、一貫して高齢者福祉の分野に取り組み、施設介護および在宅介護に関する幅広い総合的な老人福祉サービス事業を展開し成功した、社会福祉法人の事例である。社会運動に携わり魚津市議会議員であった創業者が、福祉分野の課題に取り組み、時代の課題の変遷に即して施設を収容の場から生活の場とするサービス開発とその組織化、介護と医療の緊密な連携、共生社会を目指して施設のサービスの地域への複合的展開などを実践した事例である。

#### 事例報告 目次

##### I 事業地域と法人・事業の概要

##### II 現在に至る沿革

- 1 時代区分と課題の変遷
- 2 創業期（取り組んだ課題・解決策と理念形成の過程）
- 3 展開期（制度創出・変更に伴う解決策提供）

##### III 福祉サービス事業の組織運営上の問題解決

社会福祉分野における人材育成に関するプログラム開発

##### IV 将来ビジョン・今後の事業展望

図表1 新川老人福祉会・七徳会年表（2011年3月）

図表2 施設展開地図（2011年3月）

図表3 社会福祉法人新川老人福祉会 組織図

図表4 事業連携

---

##### I 事業地域と法人・事業の概要

主たる事業地域である魚津市は、人口4.5万、世帯数1.6万（2010年現在）であり、立山連峰に繋がる山間部から富山湾に面する市街地までを含む、市域70%が標高200メートル以上の急勾配な山地で占められ、台地から平坦地、海岸へとおだやかな斜面を形成している。

社会福祉法人新川老人福祉会は、特定医療法人七徳会とともに、富山県魚津市を中心に新川地区一円において、施設介護および在宅介護に関する幅広い総合的な老人福祉サービス事業を展開している。社会との関係を高めることを重視し、ボランティアや寄付が福祉活動の基本となっているとの考え方に立って、ボランティア活動・寄付活動の充実を図っている。

新川老人福祉会は、1975年に特別養護老人ホーム新川ヴィーラの開設をはじめとし、サービス開発を進め、軽費老人ホーム、ケアハウス、グループホーム等の施設介護および在宅介護のためのデイサービス、高齢者優良賃貸住宅等々の社会福祉サービス事業、公益事業、収益事業と拡大展開してきた（図表1年表および図表2施設展開図 参照）。新川老人福祉会の現在のサービス内容は、特別養護老人ホーム、ショートステイ、デイサービス、訪問介護、訪問看護、訪問入浴、グループホーム、小規模多機能型居宅介護事業所、居宅介護支援事業（ケアマネジメント）、高齢者向け優良賃貸住宅、軽費老人ホームA型、ケアハウス、介護アパートおよび毎日型配食サービスなどとなっている（図表3新川老人福祉会組織図、図表4事業連携 参照）。

医療との連携を図り、1985年から特定医療法人による魚津病院を運営するとともに、老人福祉施設、高齢者専用賃貸住宅も運営している。特定医療法人七徳会が経営する魚津病院は、近くに複合的に配置されており、医学的管理が必要な要介護者向け介護保険適用病棟、長期療養が必要で常時医学的管理を必要とする者向けの医療保険適用病棟、訪問時リハビリサービスを提供している。また、魚津老人保健施設は、入所、短期入所、通所リハビリ（デイケア）、在宅療養者向け支援相談業務のサービスを提供している。高齢者専用賃貸住宅はこれらの施設に隣接し、往診・外来および入院の必要が生じた場合には、通路で接続した魚津病院で対応している（図表2施設展開地図 参照）

事業規模は、2009年度で社会福祉法人新川老人福祉会と特定医療法人七徳会を併せて、23億円。社会福祉事業所・公益事業所は、二つの法人を併せて28事業所となっている。職員数は、新川老人福祉会255名、七徳会142名である。

## II 現在に至る沿革

### 1 時代区分と課題の変遷

社会福祉法人新川福祉会等を創業し発展させたのは、新川老人福祉会・七徳会会長の林照夫氏（以下林会長という）である。林会長は、現在までの変遷を、「昭和の時代の施設主義、平成に入り在宅福祉の振興の時代、平成12年度以降の介護保険の時代、今後は地域と連携する共生社会の時代へ進んできた」と捉えている。それぞれの時期にそれぞれの課題があり、その課題に取り組んできた。林会長は、「課題を解決しようと山を登ったら、課題は次から次にあり、次の山に登り、また次の山に登ってここまで来たということだ」と述べている。

#### **着目点** ・課題の変遷

創設時の課題に取り組んだあと、実践によって課題を発見し、更に取り組むというプロセスがある。

職員の意識改革を通して創業者がサービス水準を実現

## 2 創業期（取り組んだ課題・解決策と理念形成の過程）

林会長には、青年期に青年の視点で社会問題に取り組む青年団活動を行った。青年団活動のなかで、地域にどのような問題があるかを発見しそれを解決するためにどのような地域の資源を活用するか、もし地域に資源がなければ新しい資源・サービスを開発するという考え方を実践的に学んだ。

その後、労働組合運動に従事し、その流れで市議会議員になったという経歴がある。1972年に市議会議員となり、様々な政治課題に取り組んだが、高齢者福祉もその政治課題のひとつであった。新川地区に高齢者福祉施設がない状況だったので、行政に施設を造るように訴えた。しかし、老人ホームは親不孝を助長するとの根深い観念もあって実現の見通しが立たない状態になっていた。このため、議員を辞して自分で高齢者福祉施設を建設することにした。社会的課題を解決する社会運動に取り組んでいったら、高齢者福祉に取り組むことになったという経緯であった。

創業時の1970年代には、老人ホームは身寄りがない救貧施設であるとの見方が強く、また老人ホームには生活保護と養老院的性格があつて地域から隔離した立地で閉鎖的であったと林会長は回顧している。特別養護老人ホームについての一般の理解も行き渡っていなかった。そのようななか、林会長は、特別養護老人ホームに関する理念として施設で死亡する人を最小限にすることを目標として、具体的には職員は仲良く資質を高めること、家族との面会を多くするように努めること、社会との関係性を高めることを掲げ、実践した。職員の資質の向上は、職員のためだけでなく利用者を守るためでもある。利用者の精神的安定に家族との面会が重要だったが、その家族との面会が容易となるような立地とした。また、面会者が来ない利用者のために、地域の中高生が仮の孫となって施設に面会にくる里孫制度を創設した。

林会長は、ボランティアや寄付が福祉活動の基本となっているとの考え方を強く持ち、社会との関係性を高めるために、地域のボランティアを組織化し、家族会や後援会を組織し、広報活動を行い、恒常的な寄付が集まるように努めた。

**着目点** ・事業モデル構築に際して理念の実現のための新しい発想・価値の提供  
創業時に地域から隔離した立地だった従来の閉鎖的救貧的養老院の発想から家族が訪問する立地で地域との繋がりを深める施設とするほか、現代ヒューマニズムに基づく人権思想と老人生活の向上の理念に基づく価値提供を指向した。

林会長は、老人ホームの業務や経営の経験はなかったが、事業開始前の施設見学等から、創業の頃介護は世話をすることであるとの発想が強く、利用者にとって必要なサービス品質になっていないと考えて、職員が実践のなかで研究し品質を向上させる取組みを奨励推進した。テーマは、認知症や感染症などであった。

**着目点** ・サービス品質の認識と実現方法

創業者が求める利用者にとって必要なサービス品質を作り上げる取組みとして、職員の意識改革と自主活動の奨励促進

サービス品質に関する水準に関連する施設の理念について、1978年林会長は、老人福祉施設の介護職員を意味する寮母職のあり方・職業意識を記した文章で、次のとおり述べている。「現代ヒューマンイズムに基づき老人福祉に奉仕し、人権向上に努力し、老人生活の向上を図る考えに徹しなければならない。老人が希望する入浴や食事の時間が施設や職員の事情によって行われ、入居老人の人権を向上させるどころか『収容』の場と変わらぬものとなっている。収容の場から生活の場への転換は『基本的人権』を守り発展させなければならない考え方の確立が大切である。」

### 3 展開期（制度創出・変更に伴う解決策提供）

林会長は、事業の展開は制度の変化に対応していると考えている。その時期の課題に対応した制度が創出変更されてきたが、その制度創出に先行し制度作りの基礎を作り出すことも行ってきた。

同氏は、制度の変遷を、1975年から1988年までを措置制度、1989年から1999年までを在宅福祉充実、2000年から2004年までを介護保険制度、2005年から2010年までを人手不足として捉えている。

1975年から1988年までの措置制度の時期は、社会との連携が大きな課題のひとつであり、施設の開放を積極的に行った。1977年魚津市の委託を受けて、寝たきり在宅老人が施設にある特別に設計された浴室を利用できる施設開放を行った。1980年には施設の内部に知的障害者の通所作業所を設け施設の洗濯を委託した。1980年に全国初のデイサービスと空きベッドのショートステイを開始した。1983年に魚津市の委託を受けて独居老人への配食サービスを開始した。老人ホームは、当初から多くのボランティアのリネン交換・入浴後の介助（調髪）、納涼祭など行事運営へ参加などにより支援されてきたが、1985年にそれまで新川ヴィーラを支援していたグループが地域ぐるみの支援を強化するために「野菊の会」を結成し組織化をした。その後も野菊の会は30年以上も活動を継続し、2009年には緑綬褒章を授与されている。新川老人福祉会では、地域とコミュニケーション強化にも積極的に取り組み、それも継続している。例えば、積極的に地域に対して大規模な講演会を開催している。このほか地元紙との良好な関係があって、施設の新しい取組みが新聞記事に掲載されることも多くあり、地元紙へ啓発的な広告も掲載している。

**着目点** ・コミュニケーション戦略の重要性

地元メディアとの関係づくり、ボランティアグループの活動などが、地域との良好なコミュニケーションを発展させる力となっている。

この時期のもうひとつの大きな課題は、医療との連携だった。当時寝たきり高齢者が入院すると家族が付き添いをするか付添婦を頼む必要があった。付き添いの費用が非常に高いという問題があった。家族の付き添い負担、費用負担を軽減するためにまた高い介護サービスを提供するために、社会福祉法人新川老人福祉会の10周年記念事業として、社会福祉法人が主体となって1985年に病院を建設した。1984年元医師会長松井徳兵衛氏、魚津市長清河七良氏等が集まって準備会を開催し、七徳会が発足した。病院を運営する主体である七徳会は、1986年医療法人となり、個人の事業・資本でなく地域の社会資本となるように特定医療法人を目指し、2000年に特定医療法人の指定を受けた。

1989年から1999年までの在宅福祉充実の時期は、社会の高齢化の進行により介護の必要な高齢者が増加してきた時期であり、福祉施設だけでなく在宅の高齢者向けの介護サービス開発が求められていた。1989年出前方式で、介護・看護・医療の相談に応じる在宅介護支援センターを魚津市の委託事業として開始した。1993年に訪問看護ステーションの活動を開始し、施設で提供する給食・入浴・食事の介助・リハビリテーションと同じサービスの提供をすることを狙いとしていた。1991年ケアハウス「魚津ハウス」を開所した。このケアハウスは、一般の住宅と福祉施設の中間的施設として位置づけられる軽費老人ホームで、介護サービスは外付けで、医療サービスは隣接した病院から受けられる仕組みとなっている。林会長は、在宅サービス開発やケアハウス運営を通して、脱管理で利用者の自立度が高まることや特別養護老人ホームのサービスが団体的処遇であり管理社会的であったことに気づいたという。従来型の施設に偏った介護では依存的なものを見方を促進し、かえって人としての尊厳が尊重されない社会になると述べている。なお、在宅の高齢者向けのサービス開発はその後も発展し、2008年には介護用品共同買入として株式会社ハートケアサービスを創設した。ハートケアサービスは、洗濯、給食センターも運営し、今日では医療用品の販売も行い、在宅医療・介護の連携事業のチームの一員として事業展開を行っている。

ケアハウスの経験に学び、1999年に認知症高齢者対応型共同生活介護施設であるグループホーム「しんきろうハウス」を開設した。この時期に介護サービス開発において、福祉介護のなかから住を分離しその費用負担を制度化すること、集団一律の管理からの離脱（脱管理）と自立支援との新しい考え方を実行することがその方向性であると提言し国の政策に取り入れられていったことは、自分の大きな仕事であったと林会長は述べている。

2000年から2004年までの介護保険制度実施による介護の普及化の時期は、新川老人福祉会七徳会が進めてきた実践が制度化されたと捉えることができる。『社会福祉法人新川老人福祉会30周年記念誌』は、「介護保険制度が平成12年4月にスタートした。介護保険法では、高齢者の『自立支援』を理念に掲げ、要介護状態でも本人が望めば住み慣れた地域での生活が続けられるよう、自立を支援する多様な在宅サービスの提供を重視する姿勢が貫かれている。また、介護保険制度では、これまで高齢者福祉サービスと高齢者医療サービスに分かれていた介護サービスがひとつのサービスとして統合された。これは、1980年代から在宅サービスを充実させるとともに、医療

法人との連携を進めてきた当会の理念と一致している。同制度のスタートに合わせて、当会は魚津市在宅訪問総合サービスセンターを開設し、在宅サービス体系の一元化を図った。」と述べている。この時期に、利用者の人権尊重・生活の質向上のために、拘束ゼロを目指して委員会を組織し、研究と実践活動を通して実現した。

介護保険制度導入は、それまでの福祉の世界に民間企業の参入と新しい競争をもたらすことになった。新川老人福祉会は、2002年サービス品質の国際規格であるISO9001の認証を取得した。この取得には、組織の構成員全員が積極的に参加して品質保証活動および不断の改善活動を必要とする。その効果は、対外的な信用を得ること、利用者へのサービス品質の向上、組織活動の標準化・向上に寄与することなどである。

**着目点** ・組織・事業規模の拡大後も、高いサービス品質の組織的実現と継続  
組織的実現とともにそれを継続するマネジメント体制を構築するために  
ISOの活用を行っている

また、ユニットケアの実施にも取り組んだ。2004年から新築された新川ヴィーラ東館、チューリップ苑でユニットケアを導入した。ハード面だけでなくソフト面の充実のためにユニットケアリーダー研究委員会を組織し、円滑な実施を図った。

**着目点** ・新しい高品質のサービスを実現具体化する方法論  
職員参画によるサービス開発：サービスの研究開発に、職員が参画する委員会組織を活用するなどの取組みと具体的指導

居宅介護事業においても、その後の制度展開を先取りすることになる、積極的な取組みを実践した。2007年に富山県独自事業の介護あんしんアパートさくらハウスを開設し、2009年には市街地に小規模多機能型居宅介護事業所小津の里を開設し、その小規模多機能型施設に併設して介護あんしんアパート小津の里を開設した。

2005年から2010年までの人手不足の時期における課題のひとつは、職員の処遇改善・人事制度の改革である。介護保険制度において介護職員処遇改善の措置がなされた。新川老人福祉会・七徳会独自の取組みとして、人事管理の改正を実施し、給料表を改正した。今までの年功序列的な給料から、職能的給料表に変えた。例えば、ただの寮母ならば寮母、その上へ行くと介護福祉士となるが、資格と無資格とで給料表が異なる。介護福祉士の上には介護支援専門員があり、資格に応じて係長、課長に昇格する。資格重視に移行したので、職員は自発的に試験を受けるようになった。

もうひとつの大きな課題は、施設の機能の地域への分散である。現在の特別養護老人ホームである新川ヴィーラの機能を地域に分散させ、それらを在宅サービス提供ネットワークの中核にするように、地域住民と共生して作り上げるという課題である。その実践のひとつとして2009年

山間地域である、地域密着型特別養護老人ホーム 片貝ヴィーラを開設し、新川ヴィーラの 20 床を移設した。この施設の開設前に地域住民との徹底的な運営協議を行ってサービスを作り込んでいった。同年この片貝ヴィーラと道路を隔てて、片貝デイサービスセンターを開設した。更に 2011 年には隣接して診療所を開設している。また、市街地においても同様の取組みを実施している。

### Ⅲ 福祉サービス事業法人の組織運営上の問題解決

林会長は、老人文化・介護文化の発展に寄与していくとの理念が、組織へ浸透するように努めている。そのために、運営方針（経営方針）を毎年作成し職員へ提示し、職員はその方針に基づいて業務を進め、業務遂行を総括し報告することを徹底している。運営基本方針の骨格は、情勢分析、それに対する法人の対応、業務の目的と責任、業務の社会的役割（例えば、配食サービス、福祉教育、社会活動など）、職員の資質向上（後述の一職員一研究、記録なくして処遇なし、資格と考課に応じた給与制など）。ISO 認証も、業務改善・品質向上の組織文化の実現・継続に寄与している。

このような組織文化のなかで、人材育成における目標管理が実施されている。その具体例が「一職員一研究」である。これは、職員が介護実践を積み重ねていくなかから問題点を探し出し、それを業務として研究として取り組むもの（給与報酬の対象である）で、毎年 4 月に施設長を含む全職員がその年のテーマを事務局に報告し、11 月末に研究内容をレポートにまとめて提出する。翌年 2 月に冊子にして、職員はもとより関係機関に配布して批評を仰ぐ。これについて林会長は、次のように説明している。「人材養成として『一職員一研究』を自主学習の柱として、質の向上への自助努力、県内におけるリーダー的職員の養成、そしてその後継者を更に育成して明日への発展につなげる。職員教育について、「一年目は「実践」、二年目は「研究」、三年目は「知識と技術」、四年目は「一職員一研究」、五年目は「複合施設の成果」、六年目は「地域福祉への役割」、七年目は「老人性痴呆との取組み」、八年目は「施設の総合福祉」、九年目は「施設と医療」という形で、職員を質的に高めていくという年度目標を持ちながら、段階的に対応してきた。このほか、実習生を積極的に受入れ、また地域の社会福祉協議会と連携して介護者技術教育も実施している。

**着目点** ・実践的問題解決の自主研究と目標管理の結合

人材育成の「一職員一研究」は、自主学習の奨励と目標管理の両方の面を持つ、人材育成の有効な方法のひとつ

組織外の者を教育することによる職員の資質向上も見られた。また、職員の意識改革を図るために、新しい職員によるユニット化業務を担当させることも行った。

### Ⅳ 将来ビジョン・今後の事業展望

林会長は、これまでの老人福祉の実践は、個人資産による事業ではなく地域の社会資本を充実させることであった。片貝地区における施設の地域展開は、地域の社会資本形成の実例である。

地域の社会資本に関して、林会長は、これらの施設はその地域のものになればいいのであって、自分は資本投下とその準備の手伝いをしたのであり、将来のビジョンは地域の共生社会の実現になると考えている。

今後の事業展望は、医療と福祉とが連携した、在宅・施設の介護の一本化であり、あらゆる場面で施設・在宅がそれぞれ同様の機能を持つようにすることである。住と食の自由選択を行えるようなサービス充実も必要である。従来型の特別養護老人ホームを解体し、施設の機能を地域に分散させる必要がある。そのためには、施設単独でなく、地域社会との共生が不可欠である。利用者家族だけの介護教育から、もっと一歩踏み出して、地域の関係機関と「老を考える実行委員会」を立ち上げ、地域のなかで老いについての一般的な教育を行ってきたが、更に地域共生のために高齢者介護の教育の普遍化を一層進める必要があると林会長は述べている。また、地域展開する事業形態を新たに推進していくためには、施設管理者的人材でなく経営者的人材が必要であるが、その人材も実際に地域展開する事業の実践のなかから育っていくと期待している。

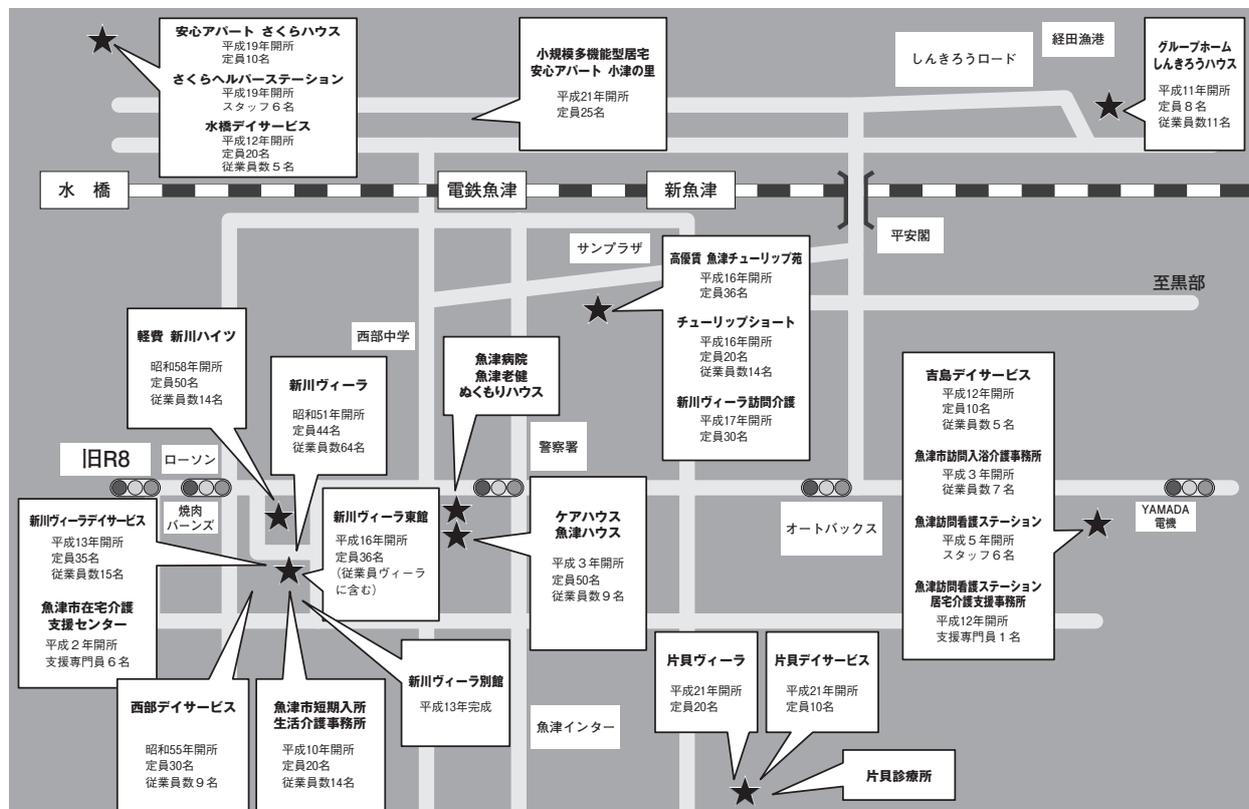
**着目点** ・事業継承期における経営人材の育成

新しい具体的な事業の実践のなかで、育成され見いだされる方法がある。

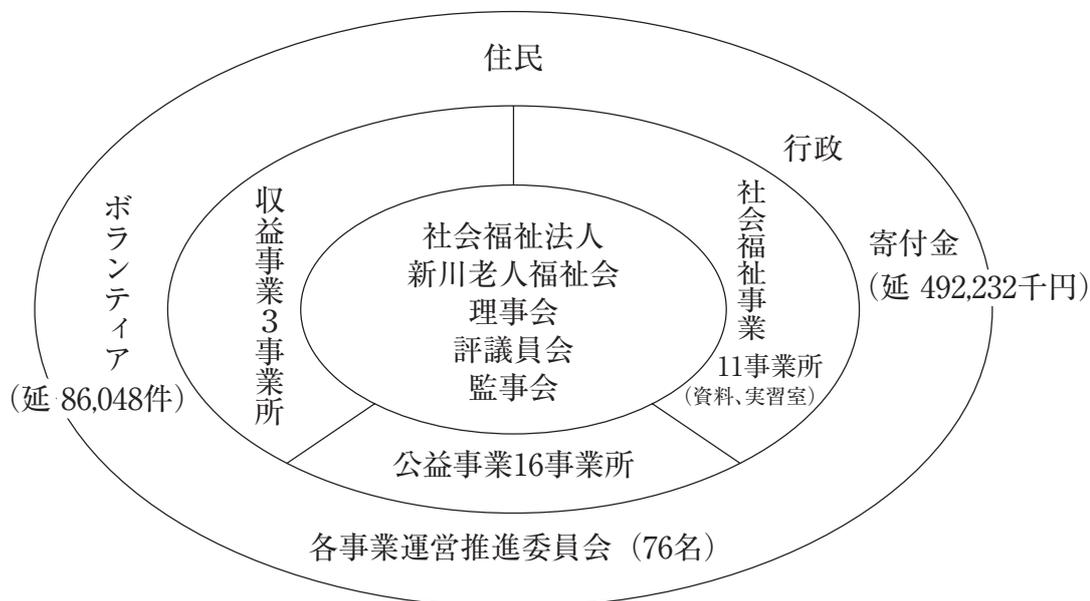
図表1 新川老人福祉会・七徳会年表（2011年3月）

	新川老人福祉会	七徳会
1975	昭和50年 「新川ヴィーラ」を建設	
1976		
1977	昭和52年 初の運動会盛大に	
1978	昭和53年 地域の中高生が施設の入居者の仮の孫となる里孫里祖父母制度がスタート	
1978	昭和53年 「一職員一研究」を開始	
1979	昭和54年 新川ヴィーラ100床に増床建設	
1980	昭和55年 全国初の「デイサービス」を開始。高齢者施設内に知的障害者通所作業所わかかさ作業所を開所	
1981	昭和56年 天皇陛下から御下賜金	
1982	昭和57年 NHKから社会活動奨励賞	
1983	昭和58年 軽費老人ホーム「新川ハイツ」が完成・一人暮らし老人配食サービス開始	
1984	昭和59年 新川ヴィーラと新川ハイツに自治会	七徳会準備会発足
1985	昭和60年 専属ボランティアの会を設立（以後継続し2009年叙勲される）	「魚津病院」開院 36床で開院 10月72床になる
1986		七徳会医療法人となる
1987	昭和62年 デイホーム事業を開始（痴呆性の単独事業）	第二期工事着工 2月108床となる
1988	昭和63年 日本生命財団から研究助成	病院に併設して「魚津老人保健施設」開設 54床
1989	平成元年 全国最初の市在宅福祉サービスセンターを開設	
1990	平成2年 在宅介護支援センターを魚津市から受託	
1991	平成3年 ケアハウス「魚津ハウス」が開所	魚津老人保健施設でデイケア開始 8人
1992	平成4年 老人福祉施設機能強化モデル事業の指定	
1993	平成5年 「老人訪問看護ステーション」を開設	
1994	平成6年 独自事業として出張デイサービス（介護予防教育事業）を開始	介護力強化病院指定を受ける 第三期工事着工（個室化）
1994	ホームヘルパー3級養成研修会を開設	老健施設と病院分離
1995	平成7年 グループホーム制度導入前に独自に地域の協力で「福寿荘」を開設	付添婦廃止 デイケア8人→14人
1996	平成8年 ホリデーサービス（毎日型）を開始	
1997	平成9年 職員OB会結成	
1998	平成10年 全国初の在宅複合施設完成（デイサービスとショートと在宅支援を複合）	
1999	平成11年 県内初のグループホーム「しんきろうハウス」開設	
2000	平成12年 訪問介護、訪問入浴、訪問看護、デイサービスを複合した在宅訪問総合サービスセンター開始	特定医療法人指定を受ける 老健54床→51床 居宅介護支援事業所開設 デイケア14人→18人
2000	富山市水橋地区に「水橋デイサービスセンター」開設	
2001	平成13年 「新川ヴィーラ別館」（来訪者の宿泊施設）完成	
2002	平成14年 品質マネジメント国際規格ISO9001を取得	訪問リハビリテーションを開始 デイケア18人→22人
2003	平成15年 ユニットケアを実施する「新川ヴィーラ東館」、高齢者向け優良賃貸住宅「魚津チューリップ苑」起工	
2004	平成16年 「新川ヴィーラ東館」、「チューリップ苑」が完成	
2005	平成17年 地域共生委員会の創設と開催	
2006		法人家族会の発足
2007	平成19年 富山県独自事業の介護あんしんアパート「さくらハウス」を開設	
2008	資格を基礎とする給与体系へ変更	デイケア大改修 29人
2009	平成21年 山間地域に地域密着型特別養護老人ホーム「片貝ヴィーラ」を開設	病院・老人保健施設に隣接して高齢者専用賃貸住宅「ぬくもりハウス」開設
2009	平成21年 「片貝デイサービスセンター」を開設	
2009	平成21年 市街地に小規模多機能型居宅介護事業所「小津の里」開設	
2009	平成21年 小規模多機能型施設に併設して介護あんしんアパート「小津の里」開設	
2010	平成22年 各事業に運営推進委員会の設置と開催	ぬくもりハウスのための訪問介護事業所開設 地球温暖化対策建設整備一期工事
2011	平成23年 経田地区にデイホームとグループホーム起工	片貝に「片貝診療所」開設 太陽熱給湯設備導入工事

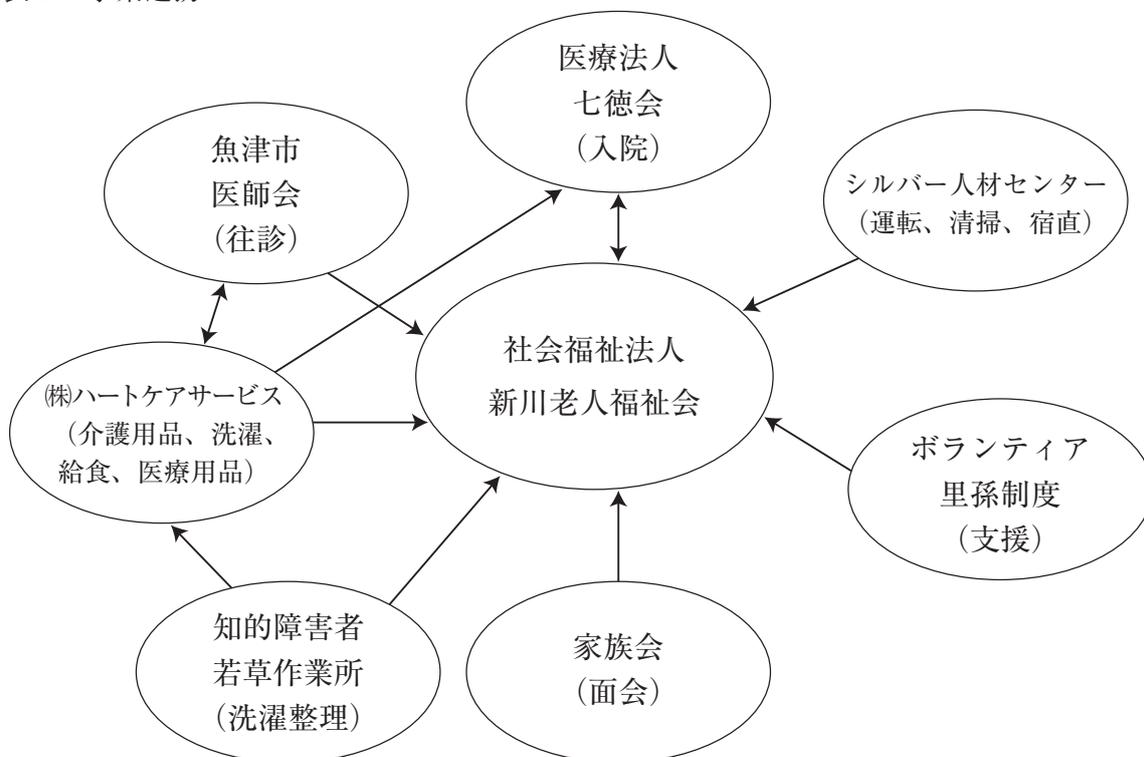
図表2 施設展開地図 (2011年3月)



図表3 社会福祉法人新川老人福祉会 組織図



図表4 事業連携



## 第2節 事例報告

### 事例報告2 社会福祉法人正吉福祉会の発展と経営

(注) 本事例報告に用いた情報は、2011年5月現在である。

#### 本事例の特徴と構成

本事例は、東京都西部（一部隣接の川崎市を含む）という都市部において、高齢者福祉の分野で、時代を先取りする理念に基づいて、利用者・業界から高く評価されている高い品質水準で、介護保険対象内のすべてのサービス提供を積極的に展開し、成功した、社会福祉法人の事例である。法律学の大学教授であった、創業者が、福祉分野にそれまでの固定観念から脱却した高水準のサービス提供を実現させた事例である。

- I 事業地域と法人・事業の概要
- II 現在に至る沿革
- III 福祉サービス事業の組織運営上の問題解決
- IV 将来ビジョン・今後の事業展望

図表1 事業所展開地図（2011年5月）

図表2 社会福祉法人正吉福祉会の主な事業の沿革

図表3 組織能力の向上

図表4 住み慣れた地域で24時間365日安心確保の地域包括ケアシステム

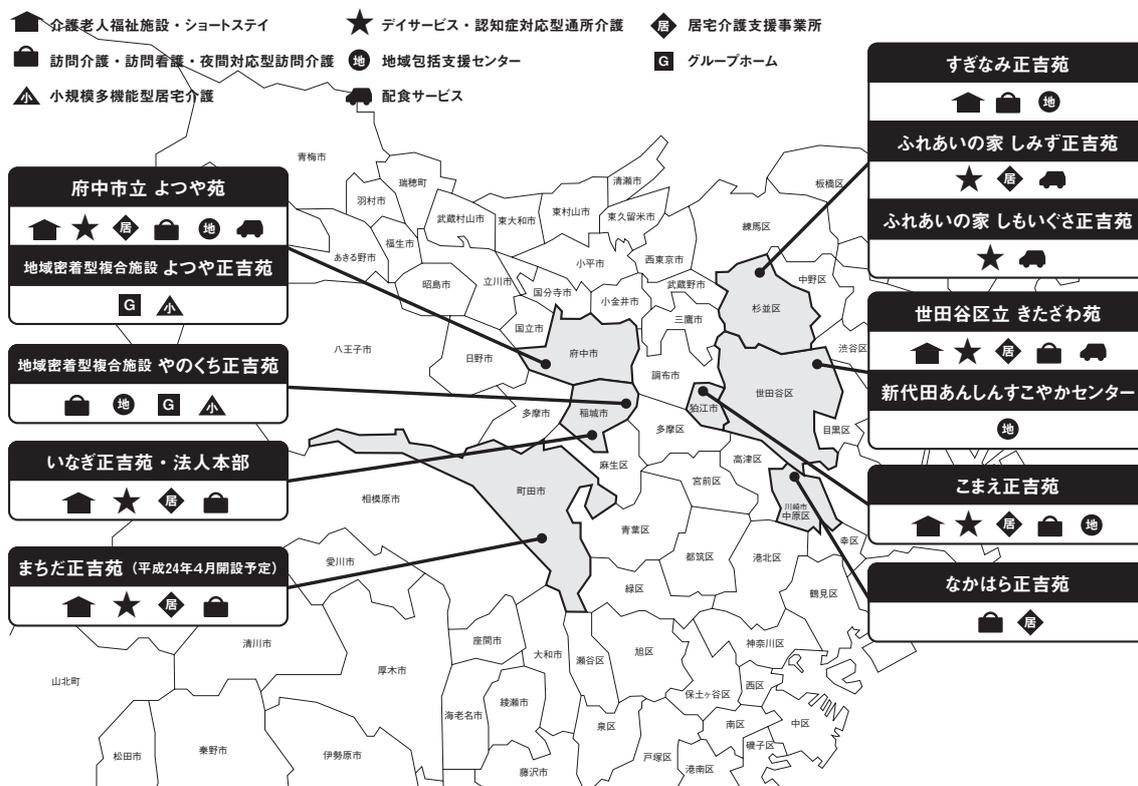
#### I 事業地域と法人・事業の概要

事業展開している東京都西部（一部隣接の川崎市を含む）は、農業地帯であった地域が高度経済成長期に宅地化がすすみ、農地、宅地、各種事業地などが混在する地域となった、東京郊外の都市部における典型となる地域である。

社会福祉法人正吉福祉会（理事長櫻井初氏（以下櫻井理事長と表記する））は、1985年設立認可を受け、1986年から稲城市に特別養護老人ホーム正吉苑を開設するとともに、稲城市、狛江市より受託して老人ケアセンター事業・デイホーム事業を開始した。その後、高齢者福祉分野において、現在の介護保険制度の内容となるサービス事業を先駆的に実施する一方、利用者・業界から高く評価される高水準のサービスを提供している。現在では、特別養護老人ホーム5カ所を中核にして、在宅サービスを東京都において展開している（図表1）。高齢者福祉分野で、21世紀における地域に根ざした福祉社会の新たな進展と多様な福祉文化の創出に積極的な役割を果たすとの理念に基づき、相当程度の規模で展開している。事業規模は、事業収入36億円、東京都内（一

部隣接の川崎市を含む) に拠点数 10 カ所、職員数 700 名である (2010 年現在)。

図表 1 事業所展開地図 (2011 年 5 月)



## II 現在に至る沿革

### 1 軌跡

1982 年法人設立準備会から社会福祉法人設立、稲城市に特別養護老人ホーム正吉苑を開設し、高齢者福祉関係の新しいサービス開発、高品質サービスの実行に取り組んだ、1998 年までの一法人一施設の時期、1999 年介護保険制度の成立とその後の規制緩和を受けて事業展開地域の拡大、事業所の拡大を図ってきた時期の二つに区分することができる (図表 2 社会福祉法人正吉福祉会の主な事業の沿革)。

図表2 社会福祉法人正吉福祉会の主な事業の沿革

	事業環境	正吉福祉会
1982年(昭和57年)	・老人保健法の制定 ・老人医療費の一定負担額の導入等	・法人設立準備会
1985年(昭和60年)	・社会保障審議会中間施設提言	・法人設立認可
1986年(昭和61年)		・特別養護老人ホーム正吉苑開設 ・老人ケアセンター事業・デイホーム事業
1987年(昭和62年)	・老人保健施設創設	
1988年(昭和63年)	・ゴールドプラン(高齢者保健福祉推進十か年戦略)の策定 ・施設緊急整備と在宅福祉の推進	
1991年(平成3年)		・認知症高齢者短期入所運営事業 ・訪問入浴サービス ・歯科開始
1992年(平成4年)		・身体障害者訪問入浴サービス ・認知症高齢者デイホーム事業
1993年(平成5年)		・東京都在宅介護技術講習会事業 ・老人訪問看護ステーション正吉苑開設
1994年(平成6年)	・新ゴールドプラン ・在宅介護の充実	・在宅介護支援センター正吉苑(稲城)
1995年(平成7年)		・チーム運営ホームヘルプサービス事業 ・ミニデイホーム ・ミドルステイ
1996年(平成8年)		・24時間対応型ホームヘルプサービス事業開始(独自事業)
1997年(平成9年)	・介護保険法成立	・正吉苑オンブズパーソン制度の創設
1998年(平成10年)		・高齢者サービスステーションの第1号認定証授与
1999年(平成11年)		・訪問看護ステーションなかはら正吉苑 ・ユニットケアシステム導入 ・府中市立特別養護老人ホームよつや苑 ・在宅介護支援センターこまえ正吉苑およびホームヘルパーステーション開設
2000年(平成12年)	・介護保険法施行	・訪問看護ステーションこまえ正吉苑 ・成果重視の実力給、人事考課等貢献度対応の新処遇システムを導入 ・ISO取り組み開始 ・目標管理の仕組みと評価制度
2001年(平成13年)		・シルバーピア生活援助員派遣事業受託 ・地域デイサービス事業受託(府中) ・世田谷区立特別養護老人ホームきたざわ苑受託
2002年(平成14年)		・ISO認証取得 ・特別養護老人ホームこまえ正吉苑 ・法人本部組織(2部3室)を創設
2003年(平成15年)	・介護報酬改定(在宅サービスの充実等)	・高齢者筋力向上トレーニングモデル事業
2004年(平成16年)		・日本経営品質賞の「経営品質向上プログラム」を導入 ・特別養護老人ホームすぎなみ正吉苑
2005年(平成17年)	・介護保険法等の一部改正する法律成立 ・改正法の一部施行(施設給付の見直し)	・押立の家(稲城市介護予防モデル事業) ・組織改編
2006年(平成18年)	・改正法の全面施行(予防給付、地域密着型サービス創設等) ・介護報酬改定(予防重視型システムへの対応)	・新代田あんしんすこやかセンター ・ふれあいの家しみず正吉苑 ・ふれあいの家しもいぐさ正吉苑 ・地域包括支援センターケア24清水
2007年(平成19年)		・地域包括支援センターこまえ正吉苑
2008年(平成20年)	・介護保険法及び老人福祉法の一部を改正する法律成立	・稲城市地域包括支援センターいなぎ正吉苑
2009年(平成21年)	・介護報酬改定(介護従事者の処遇改善等) ・改正法の全面施行(業務管理の体制整備、サービス確保の対策等)	・よつや苑地域包括支援センター
2010年(平成22年)		・地域密着型複合施設よつや正吉苑・小規模多機能型居宅介護併設認知症グループホーム開設
2011年(平成23年)	・介護保険法改正予定	・やのくち正吉苑(小規模多機能型居宅介護併設認知症グループホーム、24時間ホームヘルプサービス、地域包括支援センター)開設

## 2 創業と当初の理念・実現方法

櫻井理事長は、法律学を講ずる学者である一方、出身地佐賀県で盛んな陶芸をはじめ芸術に造詣が深く高い審美眼を持っている。櫻井理事長は、1985年に社会福祉法人正吉福祉会を創設し、1986年稲城市平尾に特別養護老人ホーム正吉苑〔デイホーム事業、ケアセンター事業(ショートステイ・入浴サービス)、老人保健法による機能訓練事業(対象者40歳以上)を併設〕を開設した。設立当時、特別養護老人ホームは都内九十数施設しかなく需要が上回り、在宅サービスはほとんどなかった。櫻井理事長は寝たきりとなった母親のために介護知識や技術もなく苦勞した経験を経て、自立のための機能訓練等専門的ケアを行う介護施設と、家で暮らし続けることを支える在宅サービス、家族介護者が介護技術を習得する必要性を痛感したことが設立の背景となっている。以来、在宅復帰のためのリハビリテーションに力を注いできた。同法人は、開設当初より「生活者としての利用者の生活の継続性を維持する」との視点に立っている。特養施設は、必ずしも「終の住家」ではなく、地域福祉サービスの一環として地域・家庭への復帰のための通過施設機能を併せ持った入所施設である、との方針に基づき、施設が提供する福祉サービスと連携した在宅福祉サービスを整備し、拡充してきた。また、介護サービスについては、利用者の「生活の質の維持・向上に資するため利用者を支援すること」を接遇の理念として、利用者本位の接遇を行ってきた。

創業当時、櫻井理事長は、職員に示し徹底した、開設当初の理念「正吉苑の願い」は次のとおりであった。

- 一、正吉苑は、地域の高齢者福祉ネットワークの拠点施設として、なに人も、住み慣れた地域での、生活が続けられる地域福祉の街づくりに寄与する使命を持った施設です。
- 一、正吉苑は、利用者の家庭的な「生活の場」として、利用者が、ゆとりある日常生活ができるよう利用者の自立自助の援助をさせていただく生活サービス施設です。
- 一、正吉苑は、地域との交流を保ち、また家族との絆を維持しながら、利用者の生活の質の向上に資するため、利用者およびご家族のお世話をさせていただく施設です。
- 一、正吉苑は、「終の住家」ではなく、利用者が、住み慣れた地域や暖かい家庭へ一日も早く復帰できるよう、利用者およびご家族のお世話をさせていただく施設です。
- 一、正吉苑は、常に利用者の立場にたった個別接遇と利用者の人間的尊厳を等しく重んじ、利用者自ら決定して自由に選択できる生活の接遇をさせていただく施設です。

当初から、単に特別養護老人ホームの施設を運営するとの施設運営だけを行うのではなく、地域市民の参加による市民のための利用施設となることを目指して、在宅福祉サービスの拡充を目指す方向をはっきり、理念に謳い、施設の専門機能を地域に開放し、地域交流と連携を強化する地域福祉活動に取り組んできた。公民館等に出向したサテライト型デイサービスやボランティア養成講座、地域福祉講座等の啓蒙活動等、一般市民を対象に独自事業を展開してきた。

また、「終の住家」ではなく、利用者が、住み慣れた地域や暖かい家庭へ一日も早く復帰できるよう、利用者およびご家族のお世話をさせていただく施設との理念にあるように、正吉苑内にADLのための部屋を設けている。

また、生活の質の向上を実現する、施設設備およびサービスを提供することを理念に謳っている。先行する高齢者福祉の施設を30カ所見学し、その問題点を把握し、施設設備の設計および提供するサービスの水準に特別の配慮を払ってきた。

**着目点**

・事業モデル構築に際して新しい発想・価値の提供の指向

利用者にとって必要なサービス品質の水準を、当時の福祉の水準ではなく、利用者の視点で定めた。その水準を実現する事業モデルを構築した。

BOX 1 いなぎ正吉苑の施設の設計

写真は、アプローチ。桜、沙羅双樹、百日紅、紅葉、躑躅などの植栽が四季を感じ日常を楽しませる。



玄関の空間設計は、傾斜地を生かして広い空間を感じさせる。建物内の外光の取り入れ方にも自然な感覚を生かし、室内光も間接光を主体としている。また、個室を展望し変更可能な居室設計、車いすでも楽に対面通行できる広い廊下、玄関近くに広い畳の部屋と茶室、歯科治療室など、高い生活の質を実現できる建物設計になっている。



利用者に提供するサービス水準を高く維持するために、櫻井理事長は職員に具体的に説明して浸透するようにした。例えば、植木一つでも、植木鉢そのまま裸で置くということ、お花の鉢を裸で置くということはいけない、ちゃんと飾り鉢のなかに入れて、こういう位置じゃない、この位置だろうと指示し、何でも無造作にただあればいい、花を置けばいい、ということではないことを具体的に指示した。このように、サービス品質の水準に関する、感性を職員が共有するように努めてきた。

**着目点**

・サービス品質

利用者にとって必要なサービス品質を作り上げる取組  
職員に具体的に指示して感性を磨くようにした。

**BOX 2 茶室とサービス品質水準**

茶室によって生活の潤い

いなぎ正吉苑苑長「お茶の精神 終わったら道具類は何もない、それと同じように利用者が寝具から出た後は、担当者は寝具を整え、寝具へスーと戻れるようにしている。それがお茶の精神を実践していることになる」

**3 高齢者福祉関係の新しいサービス開発、高品質サービスの実行に取り組んだ、1998年までの一法人一施設の時期**

その後、地域の課題に取り組んできた。1991年頃から認知症高齢者が社会的に顕在化し、認知症高齢者デイサービス・ショートステイとともに、高齢者と障害者の訪問入浴サービスも開始し、高齢者のみならず地域ニーズにあわせ障害者までサービスの対象者を拡充した。1993年には、福祉と保健・医療を連携したトータルサービスを充実するため訪問看護ステーションを開始し、1994年に在宅介護支援センターを開設するとともに、独自事業として24時間365日のホームヘルプサービスを開始した。これらは、現在の介護保険制度の内容を先取りする取組みを含んでいた。

**4 1999年から介護保険制度の成立、規制緩和を受けて事業展開地域の拡大、事業所の拡大を図ってきた時期**

この時期に、経営方針の転換と理念の見直し・行動規範の制定がなされた。

1999年規制緩和の一環で、府中市から委託を受け、府中市立よつや苑の運営を受託した。当時の「よつや苑」は公設民営であり、運営していた法人との契約が解約されることになり、正吉福祉会はショートステイなどのサービス提供を府中市にもしていた関係で、引き継ぐか相談があった。結局、前法人の職員については、一たん全員解

雇になっていたが、経営幹部を除いて職員をそのまま引き継いで採用をしたという経緯があった。

これを契機として一法人一施設から、一法人複数施設へと経営方針を転換した。正吉苑は、いなぎ正吉苑と呼称することに改め、2001年世田谷区立きたざわ苑、2002年こまえ正吉苑、2004年すぎなみ正吉苑を設置し、複数施設を運営するようになり、理念を見直したものが、現在に続く「わたしたちの願い」である。新理念は、利用者の自己実現、保健・医療・福祉の統合、利用者や家族の価値創造に焦点を当てるよう意図したものである。

「わたしたちの願い」(平成11年より改定)

- 一、わたしたちは、二十一世紀における地域に根ざした福祉社会の新たな進展と多様な福祉文化の創出に積極的な役割を果たします。
- 一、わたしたちは、利用者が、住み慣れた地域での生活が続けられるよう、共に支え共に生きる地域福祉のまちづくりに寄与します。
- 一、わたしたちは、利用者が、尊厳をもって、自分らしく自立した生活が送れるよう、保健、医療と福祉を総合した支援に努めます。
- 一、わたしたちは、利用者個人の尊厳が守られるよう、利用者の自己実現と選択を尊重し、利用者本位のサービス提供を目指します。
- 一、わたしたちは、地域に関かれた経営とサービスの質の向上に努め、利用者やご家族が満足される「価値ある正吉苑」を創ります。

<b>着目点</b>	・創業時の理念・取り組む課題は、その後の軌跡で変化・進化 理念が、その中核は維持されながら、変化に応じて進化している。
------------	--

2000年の介護保険制度実施のインパクトは、地域の高齢者福祉に関する潜在的なサービス需要が量的にも質的にも拡大していったことと、措置から契約による営利事業者との競合として現れ、社会福祉法人のあり方に大きな影響を及ぼすことになった。介護保険制度のもとで、参入規制が緩和され、営利企業に加えて、医療法人、NPO法人、協同組合等の多様な事業者が参入可能になった。また、新たなサービス供給体制には、在宅サービスの供給量を需要の増加に応じて増加させるメカニズムとともに、施設サービスの供給量については都道府県がその計画に基づいてコントロールする仕組みが取り入れられ、在宅サービスの供給量は着実に増加してきた。サービス利用の仕組みについては、行政機関による措置から、利用者事業者の契約に基づく仕組みに改められ、利用者の選択の自由が保障された。市区町村が責任主体となって、地域包括支援センターを設置するとともに、介護予防マネジメント体制を確立することとなった。

一方では、利用者の重度化はすすみ、ターミナルケアの必要性も意識されるように

なった。また、地域住民の生活圏における完結的かつ総合的なケアシステムを確立するため、地域密着型サービス(小規模多機能居宅介護、認知症高齢者グループホーム、認知症高齢者対応型通所介護等)が創設され、市区町村が供給量をコントロールし、事業者指定する権限を持つこととなった。

これらの外部環境の大きな変化に対応して、正吉福祉会は対象者と事業領域を拡大することにした。対象者を、利用者とその家族に加え、地域住民も含め、広域化し、生活圏域の地域を明確にして事業展開を図ることにした。例えば、2005年には稲城市を対象とする介護予防事業では、いなぎ正吉苑だけでなく近くの押立に押立の家を設けて運動機能向上のための体操を中心に口腔機能向上や栄養改善事業を行った。杉並区の、西武新宿線井荻駅からJR荻窪駅へいたる地域に2004年に開設したすぎなみ正吉苑に加えて、2006年ふれあいの家しみず正吉苑、ふれあいの家しもいぐさ正吉苑を開設し、通所介護・認知症対応型通所介護・居宅介護支援事業・配食サービスなどの地域密着の事業展開を図っている。地域に密着し、包括的に福祉サービスを提供する事業展開の例としては、2010年地域密着型複合施設よつや正吉苑・小規模多機能型居宅介護併設認知症グループホーム開設および2011年やのくち正吉苑(小規模多機能型居宅介護併設認知症グループホーム、24時間ホームヘルプサービス、地域包括支援センター)開設がある。このほか、地域包括センター業務としては、2006年地域包括支援センターケア24清水、2007年地域包括支援センターこまえ正吉苑、2008年稲城市地域包括支援センターいなぎ正吉苑、2009年よつや苑地域包括支援センターの開設がある。さらに、介護保険制度を利用する高齢者や介護予防を必要とする高齢者を主な対象者としてきたが、一般の高齢者を対象者として、ニーズに応じて必要なサービスを開発し、有料老人ホームや高齢者専用住宅、ホームヘルプサービスの保険外サービス等介護保険外の事業に積極的に取り組む方針としている。

正吉福祉会が、現在対象としている東京都西部という都市部の生活圏域では、土地の価格が非常に高いという資産価格問題があり、土地取得に多額の投資を必要とする一方、資源・需要が集積している利点もある。従って、土地の取得を必要としない公設民営方式の施設運営を実施する一方、特に在宅部門ではホームヘルプ等の単一サービスを提供する事業者と、高水準のサービス・総合的サービス提供で差別化し競争するようにしている。なお、対象とする生活圏域の設定に際しては、効率性の観点から人事交流ができ、施設という点から面に展開できることを考慮している。

#### **着目点**

・サービス圏域の特性理解

都市部の生活圏域の特性を踏まえた、効率的な事業展開がなされている。

### Ⅲ 福祉事業の組織運営上の課題

創設時に、新しい福祉文化の創造との考えから、福祉系の職員ではなく、理事長も教育者ということもあって、全国の大学または専門学校から新卒の職員を集めた。約半数を男性の介護職を採用したのは、当時珍しかった。最初に特養だけではなく、稲城、狛江というところからも在宅サービスの委託を受け、機能回復訓練については40歳からの利用サービスを提供していたので、当時マッサージ師のみの配置でよかったが、理学療法士、作業療法士も配置した。医療との連携も重視し、整形外科、精神科、内科、皮膚科と強化して事業を開始した。

経営方針を転換し、事業拡大をしていくなかで、組織運営上の課題としては、複数の施設で、正吉苑のサービス水準を実施するための標準化、永続的に高品質のサービスを提供していかなければいけないとの問題があった。このため、国際標準化機構 (International Organization for Standardization : ISO) の品質マネジメントシステムを、2000年から導入し常設のISO推進委員会および事務局を設置し、すべての施設で、認証を取得した。ISOに関する取組みを進めると、サービスプロセスを他の部門・担当者に説明する必要があるが出てくる。その過程のなかで課題を理解し合う、違う職種を理解する、違う事業を理解することができるようになる。同時に自分がやっていることを人に説明しなければいけない、そうすると、どういうことを今まで自分たちがやっていたかということ、自分も気がつくということがあって、それをお互いに交換することによって、具体的に連携という言葉ではなくて、何をしなければいけないか、ということが見えてくる効果がある。更に、自分たち自身が改善したり、変革したり、とする認識を持つだけでなく、外部の審査は、第三者評価と同じ効果を期待できる。

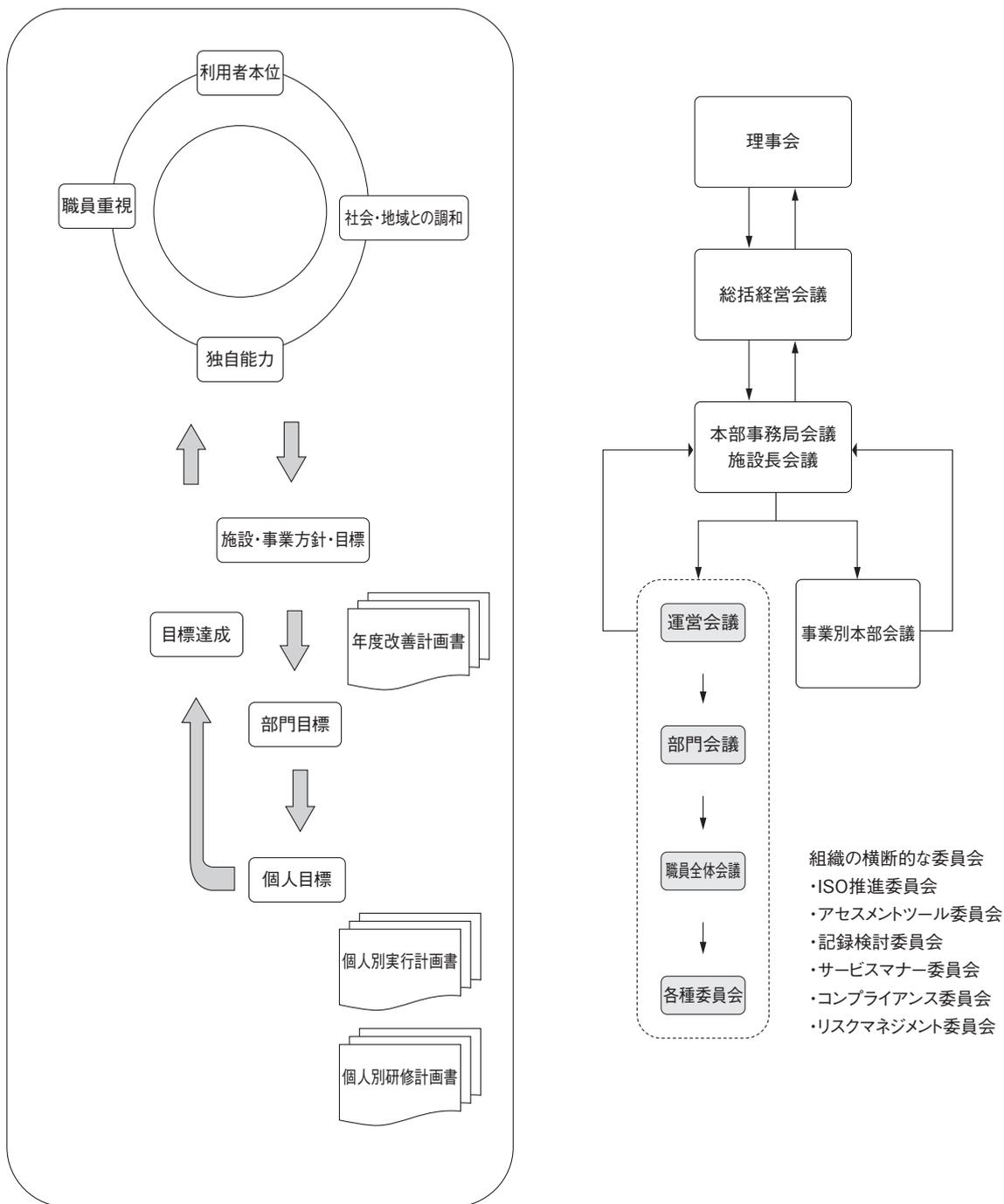
**着目点** ・複数の事業所への展開に際してのサービス品質確保策

組織全体で取り組む必要がある、外部のマネジメントシステムの導入展開は、具体的であり組織全体への徹底に効用がある。

組織と個人の両方の能力向上を実現する観点から、正吉福祉会は、価値を共有する職員が自分で考えて自発的に行動できる個人が有機的に連携することで、新たな顧客価値を生むと考え、職員一人一人があるべき姿を追求することにより組織が成長し続けることができる仕組みを構築している。福祉サービスでは、多職種の協力連携が機能してサービスを提供するので、組織的能力の向上と職員の潜在能力・やる気を引き出す仕組みを創っている。特に多職種の連携という視点で能力を開発する観点から、事業の目標から部門の目標、個人目標、そして実行計画というふうにとり込んでいくなかで、事業の共通の課題、共通の目標をそれぞれの職種が一緒になって作り上げる仕組みを取っている。具体的には、上位職との個人面談を通じて事業業や部門の

方針を理解したうえで、個人の業務目標・スキル目標・実行計画を設定し、評価を行う仕組みである（図表3 組織能力の向上）。

図表3 組織能力の向上  
職員の潜在能力・やる気を引き出す仕組み



●上位職との個人面談を通じて事業や部門の方針を理解したうえで、個人の業務目標・スキル目標・実行計画を設定し、評価を行う。

この仕組みは、組織の横断的委員会組織運営に生かされている。例えば特養の自立支援ケアが目標の場合には、排せつの自立でおむつ外しに取組み、リハビリの場合には個別の訓練プログラムについて、看護では緩下剤をなくすこと、栄養では便秘の改善・食事の工夫、介護であれば運動量・水分量などの目標を設定し、その目標実現の実行計画を、事業別本部会議という法人を横断した会議のなかで共通課題について対話をしてつくり上げていくやり方をしている。

**着目点** ・組織によるサービス開発体制への移行

組織・事業規模の拡大に伴う、創業者によるサービス開発から部門横断の委員会組織との形態を取り、組織と個人の能力開発の一部ともなる仕組みを構築している。

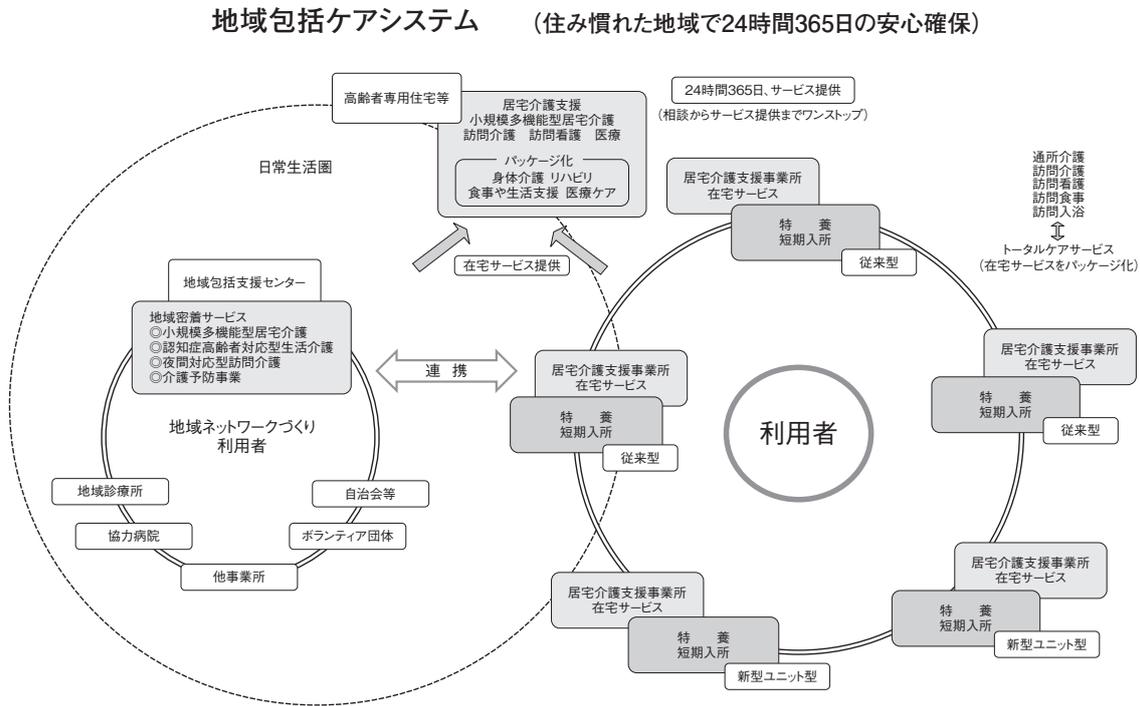
職員の能力開発にも力を入れている。個人個人に研修プログラムを作成し、研修計画を人事考課制度の6カ月に1回の面接のときに個人個人の教育目標を立て研修の計画を立てる仕組みを取っている。キャリアパスの仕組みと連動して教育プログラムを見直し、任用要件として、業務教育担当から総括管理職研修まで、任用要件の一環として業務教育を決めている。

2004年から、お客様から「価値がある」と評価される製品やサービスを提供し続けることができる経営と組織づくりを支援する日本経営品質協議会に加入し、「経営品質向上プログラム」を導入して、経営品質の改善活動に取り組んでいる。この活動を通して、経営層の養成を図ろうとしている。各施設の施設長、本部職員、幹部候補生等を、リーダーシップメンバーとして選任し、リーダーシップメンバーが、可視化されたなかで自然と力量を磨きその実力がみんなに解る仕組みを取り入れている。

#### IV 将来ビジョン・今後の事業展望

正吉福祉会は、現在、特養を中核にして、広域的な在宅のサービスを展開している。今後は、在宅でも特養と同じ身体介護のサービスを提供し、医療についても生活支援についても施設と同じサービスを在宅でサービスが受けられる地域包括ケアシステムを「住み慣れた地域で24時間365日安心確保の地域包括ケアシステム」と呼んで、その有力な担い手になることを展望している(図表4)。

図表 4 住み慣れた地域で 24 時間 365 日安心確保の地域包括ケアシステム



具体的には、24 時間 365 日、地域密着型の小規模多機能施設とグループホームを展開していくと同時に高齢者住宅を造っていく方向を打ち出している。今まで培ってきた在宅のサービスを、住宅に外づけにまたは中につける、それぞれ地域、自治体に合った形で住宅を造っていく方向を目指している。

正吉福祉会は、特別養護老人ホームを核として利用者の自己実現を支援するために、多職種協働によるケアマネジメントおよび包括的なトータルケアサービスの地域展開を独自の価値と考えている。

地域密着を目指した、グループホームと小規模多機能型とを擁するフルメニューを備える、提供サービスの多様さとサービス品質の高さが、評価されているポイントである。このように組織能力を認識している、正吉福祉会は、他事業者からの要望を受けてオープンセミナーを開くこともあり、他の事業者にとって良きパートナーとして地域展開を展望している。

**着目点** ・地域展開と組織能力

今後展望される施設サービスの地域展開に注力する際、これまでの組織能力 (介護技術・コミュニケーション能力など) を明確に定義し、他の事業主体との協力関係をつくらうとしている。

今後の事業展開を展望していくなかで、正吉福祉会として経営上の課題を次の 7 点に整理している。

#### ①公的制度依存体質の改善

従来の社会福祉法人経営は、特別養護老人ホームを中核にした経営を考えた場合、施設は措置費で運営され、施設の再生産や拡大生産費用は補助金と寄附が前提であったため、行政に依存的だった。2000 年の介護保険制度導入により、措置から契約へと仕組みが転換され、最近までは社会保険給付が収入のほとんどを占めてきたが、介護保険制度の見直しにより、介護報酬と補助金は削減され、居住費や食費は利用者の自己負担となった。自立した経営が求められるなか、まずは、行政依存から脱却するよう意識改革が必要。

#### ②ホスピタリティの向上のため全職員にエンパワーメントされた組織

真心込めた対応にご満足いただき喜んでもらうために、もてなしの心と作法を学ぶことを教育プログラムに組み入れているが、全職員が自発的に行動することができるような仕組みと環境づくりが課題であり、手本となる職員の育成やノウハウの情報共有、提案や表彰の仕組みを創る必要がある。

#### ③新サービス開発への積極的な取り組み

マーケットの動向や顧客ニーズの予測、社会情勢を見据えて、介護保険外事業や高齢者専用賃貸住宅等の公益事業や収益事業に積極的に取り組む。地域福祉の充実を図るという目的から、日常生活圏域における地域住民の多様化する地域ニーズに対応するよう、地域包括支援センターをはじめ小規模多機能型居宅介護事業、グループホーム、夜間対応型訪問介護事業等地域密着型サービスを整備していくとともに、地域ニーズに応じた新たなサービスを開発する。

#### ④福祉からサービス業への意識と技術改革

高齢者在宅介護サービスを中心として民間企業等の参入が行われ、営利法人の指定事業所数は全体の半数を占めている。介護保険制度では、福祉サービスと医療サービスの両方が利用者を選択される仕組みとなっているため、デイサービスとデイケアなど、医療と福祉のサービスが競合することとなる。利用者も介護保険料や応益負担をするようになり、消費者としての権利意識を持ってサービスの選択をするようになってきたことから、サービス業への意識改革と、専門職として介護技術をはじめコミュニケーションおよびケアマネジメント能力向上を図る。

#### ⑤生産性の向上

社会福祉法人は、大きな経営環境の変化に対応するため、複数の施設や事業を多角的に経営し、規模の拡大により財政基盤の安定を図ることが有効。公的財政状況が厳しくなっているなかで、施設の再生産や新たな地域ニーズに対応する投資を行うには、当法人の各施設と事業における経営資源の効率性を高める。

#### ⑥内部統制の確立

内部統制を確立するためには、法人本部機能の強化や、各事業の管理職層の育成が重要。また、公益性の高い社会福祉法人として、コンプライアンスやアカウタピリティを果たすことが求められる。情報開示については、第三者評価事業の受審とその結果について公表し、情報公開制度を活用するとともに、事業の内容や決算書等についても広報誌やインターネットで公表しているが、地域住民にわかりやすく説明し、経営の透明性を確保する必要がある。現在リスクマネジメントについては、リスクマネジメント規定によりサービス提供リスクについて明確にし、マネジメントを実施しているが、批判・風評のリスク、財務リスク、人事・労務リスク、内部不正リスク、政策変更に伴うリスク等経営にとって重要なリスクを明確にし、リスクマネジメントを実施していく。

#### ⑦持続的な組織成熟度の向上への取組み

経営幹部は、顧客価値を高め続けるためにビジョンを明確に示し革新が生まれる組織環境をつくる。現在、全社レビューは、マネジメントレビューと事業別本部会議が仕組みとしてある。顧客からのフィードバック、プロセス・サービスの適合性、外部・内部監査結果、および各事業実績等から、サービスに係る品質マネジメントシステムの有効性を確認し、理事長や経営幹部により見直しを行うというものになっているが、広く経営に係る全社レビューとなっていないため、今後は総括経営会議の運営により、経営目標を明確にし、戦略課題や目標の達成度を把握し評価する。これにより変革課題を見出し、持続的な組織成熟度の向上に取り組む。

#### **着目点**

##### ・将来の公的財源依存問題

従来水準の公的財源が今後確保できないことを展望した取組みをいまから始めている（生産性問題への取組み等）。

## 第2節 事例報告

### 事例報告3 NPO法人ミューの発展と経営

(注) 本事例報告に用いた情報は、2011年5月現在である。

#### 本事例の特徴と構成

本事例は、東京都下の武蔵野市における、精神障害者が地域で普通に生活していけることを目的とする支援を行うNPO法人の事例である。その沿革は、最初に地域の精神障害者の授産施設づくり運動から始まり、その後NPO法人化し、精神障害者が社会・経済活動に参加するのを妨げている、地域社会の要因を理解し解決を目指していく、社会開発的取組みを推進する事業経営を行う現在に至るまでの流れがある。本事例では、カリスマ的な創業者は存在せず、精神科医、精神障害者の家族、精神保健福祉専門職、福祉研究者などによる委員会組織が合意を重視して事業を発展させてきた点に特徴がある。

- I 事業地域と法人・事業の概要
- II 現在に至る沿革
- III 福祉サービス事業の組織運営上の問題解決
- IV 将来ビジョン・今後の事業展望

図表1 NPO法人ミュー年表(2011年4月)

図表2 活動拠点展開地図(2011年4月)

図表3 武蔵野市メンタルヘルスの対象者

#### I 事業地域と法人・事業の概要

NPO法人ミュー(以下「ミュー」という)は、Musashino Enjoyable Workshopの頭字語MEWに由来している。事業展開している武蔵野市が、頭字語の略称の一部となっている。武蔵野市は、東京都における郊外住宅都市としてスタートし、早くから市民参加が盛んに実施されてきた。市民がコミュニティ協議会を組織し、自主的に参加・企画・運営するコミュニティセンターが市内に多く配置されている。また、人気が高い住宅地吉祥寺、井の頭公園などを有する良好な環境、大学などの学校も多く、知識人が多く在住している。多くの市民が、ボランティア活動に参画し、福祉関係のボランティア活動も盛んに行われている。

精神保健福祉の分野では地域生活の確保を中軸とするシステムへの変更が進められているが、これまでの実践の蓄積も必ずしも多くなく取り組むべき課題、開発が求められるサービスも多く残されている。ミューは、武蔵野市という地域で精神障害者が

普通に生活していくために必要なサービス開発を行い、各種の事業を展開している。地域の精神障害者の授産施設づくり運動から始まり、その後NPO法人化したミューは、精神障害者の作業所 2 か所、地域生活支援センター 1 か所、グループホーム 1 か所の計 4 か所の拠点で事業を展開してきた。併せて、地域住民を対象にしたメンタルヘルスクエアや福祉教育の活動も行ってきた(図表 1)。事業規模は、事業収入約 1 億円、拠点数 4 か所、職員数約 20 名である(2010 年現在)。

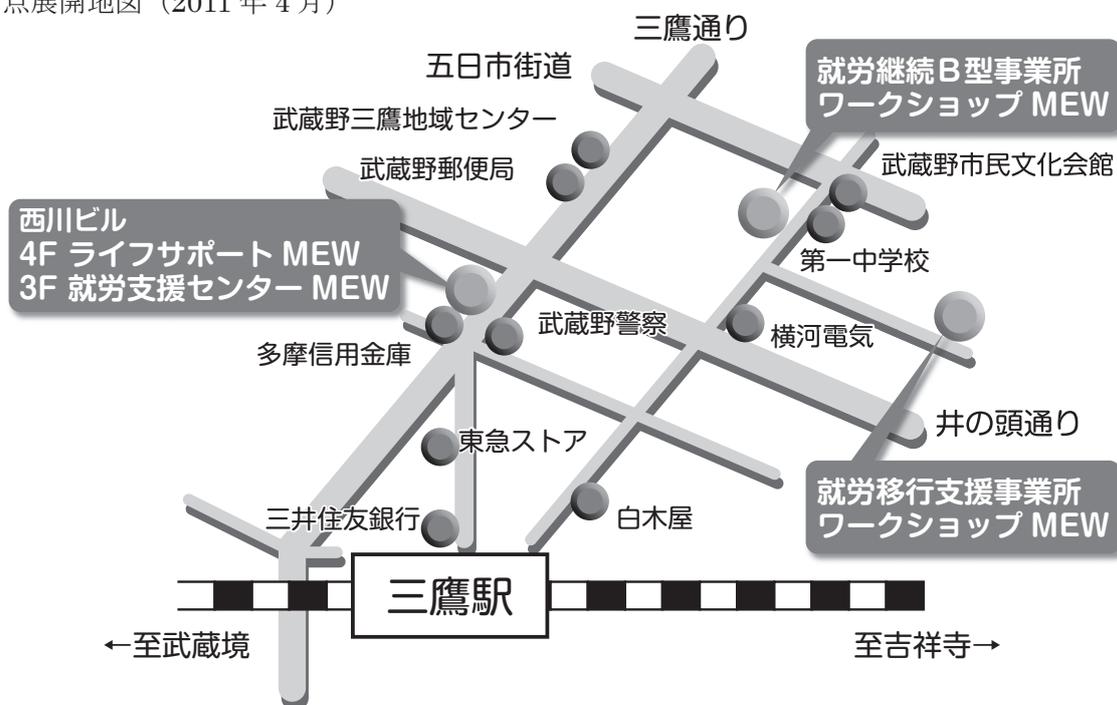
図表 1 NPO法人ミュー年表(2011年4月)

西暦	和暦	事業環境	事項	摘要
1987	昭和62年	精神保健法公布		
1988	63			
1989	平成元年		作業所設立準備委員会設立	
1990	2			
1991	3		作業所「ワークショップMEW」開設	
1992	4			
1993	5	障害者基本法公布		身体障害、知的障害に加えて精神障害も法の対象とした
1994	6	地域保健法公布		精神障害者の社会復帰対策は市町村が実施主体
1995	7	精神保健福祉法公布		自立と社会経済活動への参加の促進のために必要な援助を法の目的とした
1996	8			
1997	9	精神保健福祉士法公布	作業所「就労支援センターMEW」開設	国家資格制度整備
1998	10			
1999	11			
2000	12		NPO法人ミュー設立 地域生活支援センター「ライフサポートMEW」開設	
2001	13			
2002	14			
2003	15			
2004	16		精神障害者ホームヘルパー養成研修開始	
2005	17	障害者自立支援法公布	共同生活援助グループホーム「ミューのいえ」開設 精神保健福祉ボランティア育成講座開始	身体、知的、精神の三障害に同一の制度のもとで一元的な福祉サービス、公費負担医療を提供
2006	18	障害者雇用促進法の改正		精神障害者(精神障害者保健福祉手帳所持者)を法定雇用率の算定対象に
2007	19		市民こころの健康支援事業開始	
2008	20			
2009	21		ワークショップMEW 法内化	
2010	22			
2011	23		就労支援センターMEW 法内化	

現在、「ワークショップ MEW」は、授産を行う就労継続 B 型と就労移行支援の多機能型である。「就労支援センターMEW」は、一般就労支援を行う就労支援事業所である。相談支援事業・地域活動支援センターである「ライフサポート MEW」は、相談業務や精神障害者地域生活支援業務を行う。グループホームである「ミューのいえ」は、地域での一人暮らしを希望する精神障害者の共同生活の支援をするとともに、東京都

グループホーム活用型ショートステイ事業を実施している。現在、作業所 2 カ所のうち、就労支援センターMEW は障害者自立支援法における就労移行支援に移行し、もうひとつのワークショップ MEW も障害者自立支援法の就労継続B型と就労移行支援に移行している。グループホームミューのいえも、障害者自立支援法における共同生活援助として展開している。ワークショップ MEW については、1 事業所で活動拠点は 2 か所となっており、それはいわゆる授産作業を行う就労継続 B 型と、一般就労を目指す就労移行支援の事業を行っている（図表 2 は、ワークショップ MEW, 就労支援センターMEW とライフサポート MEW が、三鷹駅に近い地域に展開している活動拠点を示している）。

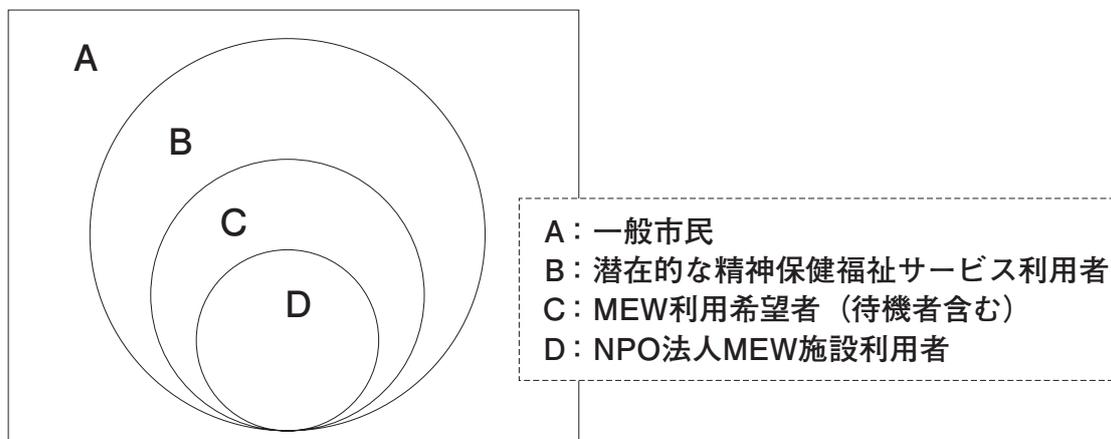
図表 2 ワークショップ MEW・就労支援センターMEW・ライフサポート MEW の活動拠点展開地図（2011 年 4 月）



法人の目的は、「市民として生まれてから亡くなるまでの生活をトータルに捉えたメンタルヘルスの向上と精神保健福祉の増進を目指すことによって地域全体の健康に貢献すること」（定款 3 条）とあるように、現在は精神障害者だけに焦点を当てた取り組みだけでなく、市民全体を対象としたメンタルヘルスの向上まで含めた社会開発的な事業展開を特徴にしている。ミューは、対象者を施設利用者だけでなく、利用希望者・待機者、潜在的な精神保健福祉サービス利用者、一般市民まで含めている（図表 3）。

図表 3 武蔵野市メンタルヘルスの対象者

### 武蔵野市メンタルヘルスサービスの対象



ミューは、精神保健福祉ボランティア育成講座、メンタルヘルスに関する福祉教育（こころの色授業）の他、武蔵野市の委託事業として多くの市民が参加する、公会堂での講演会実施等の武蔵野市精神保健福祉啓発事業も実施している。施設利用を希望する待機者がいる一方、一般市民を対象とする啓発事業に取り組む活動を実施していることに対して、施設サービスにもっと注力を求める意見もあるが、地域の福祉力を向上させることが、施設利用者がその地域に生きやすくするとの地域福祉専門家の理事の意見を受け入れる組織文化がミューにはあるとスタッフが語っている。

#### BOX 1 病院から地域：精神障害者の一人暮らし（ミューのスタッフの経験談）

「病院から地域にと簡単に言いますが、大家さんにお醤油を借りに行ける人が、ひとり暮らしがうまくいく。困ったときにSOS出せる人が、ひとり暮らしがうまくいく。本人がSOS出せるだけでなく、受け入れてくれる大家さんやお隣の人や周りの方がいないと、例えばお醤油を借りに行っても貸してくれる人がいないと生きていけない。コンビニの場所がわからないといって聞いたときに、気持ち悪い、こんな人に教えられないでなく、ちょっと変わった人だけど、あっちですよと教えてくれる近所の人がないとうまくいかない。ごみ出しでトラブルったときに、だから病院から来た人は駄目なのだと言うのではなく、大丈夫、大丈夫、ちょっと間違えても大丈夫と言ってくれる隣人が必要なのです。」

このような幅広い事業を遂行するために、NPO法人には、企画事業部、就労支援部、制度上の在宅サービスでは漏れてしまう人も対象にした在宅サービスなど柔軟なサービス提供を行う生活支援部、精神障害者ホームヘルパー養成研修などを行う事業教育部、グループホームを運営するハウジング部が設けられている。

## Ⅱ 現在に至る沿革

### 1 現在に至る軌跡

現在に至る軌跡を概観すると、①精神障害者のための授産施設である作業所が地域にないという状況を改善するために設立準備委員会が活動しその成果として1カ所目の作業所ができるまで期間（1989年から1992年まで）の準備期、②不足する作業所の増設に取組み一般就労を支援する作業所を設立、さらに精神障害者相談支援事業等を行う地域活動支援センター（武蔵野市からの委託事業）の開設、その後NPO法人化した期間（1993年から2000年まで）の創業期、③長期事業計画を策定し、共同生活援助グループホームミューのいえ開設などの事業内容を拡大していった事業展開期（2001年から2011年まで）に区分することができる。

### 2 1989年から1992年までの準備期

1989年当時武蔵野市は、高齢者福祉分野や児童福祉分野については充実していたが、精神保健福祉の分野は全く社会資源がない状況で、当時の市長や市役所も積極的な考えは持っていなかった。1989年からの準備期の地域の課題は、市内には精神障害者の作業所がひとつもなかったため、作業所を開所することだった。精神障害者は知的障害者の作業所に数名通っていた他、他市の作業所に通っている状態であった。精神障害者を受け入れていた知的障害者作業所の所長が、障害による対応の違いから受け入れに限界を感じており、市内に精神障害者の作業所が必要であると福祉関係者に訴えたことから、精神障害者の作業所設立準備委員会が立ち上がった。準備委員会には、知的障害者作業所職員の他には、養護学校元教員、福祉事務所のケースワーカー、保健所の保健師、精神科病院の精神保健福祉士、精神障害者家族などが集まった。準備資金は、賛助金を関係者から集めて賄われた。準備委員会の活動が実り、1カ所目の作業所であるワークショップMEWは、福祉的就労を行う作業所として1992年に開所した。

1カ所目の作業所開所に対する地域住民の反応は、リベラルな市民意識の地域であることや精神科病院が市内にないことも与って反対運動は起きず、一般市民や地域からはむしろ協力的で、精神障害のある方の昼食サービスをするボランティアが活動を始める位であった。一方、行政側の反応は、作業所の家賃が高い東京都下では行政による家賃補助が行われていたが、武蔵野市の支援体制では実施されなかったことに現れているように協力的ではなかった。ただし、市の職員は、準備委員会に対して個人的に非常に協力的であり大きくその活動に大いに貢献している。

### 3 1993年から2000年までの創業期

1カ所目の作業所が1991年4月に開所したあと、定員を上回る利用希望が後を絶たず、設立準備委員会を引き継いだ作業所運営委員会(委員構成は知的障害者作業所職員

が抜け、精神科医が入った)は、2カ所目の作業所設立に向け、市と交渉を続けた。その間も、バザーや落語会の開催など年2回の活動資金集めは続け、1997年2カ所目の作業所が設立された。この時は、運営委員会でどのような作業所を運営すべきか議論し、当時はあまり積極的に支援されていなかった一般就労の支援を目的とする作業所を立ち上げた。

この時期にミューが取り組んだ課題は、当該地域に精神障害者へのサービス提供が相変わらず不足していることと、精神障害者のなかには授産施設で福祉的就労に従事するのではなく、社会復帰促進の考えを実現する一環として一般の市民と同じく企業等で働く一般就労を実現したいと願っている者に具体的に支援するサービスを提供する必要があったことであった。

**着目点：**理念・取組み課題が進化発展

当初作業所が市内にないという問題への取組みが、一般就労を新しいモデルで解決しようとする取組みに発展している。理念・取組み課題が進化発展している。

一般就労支援をする、就労支援センターMEWは、クラブハウスモデルを取り入れて、独自の方法を実践している。利用者を「メンバー」と呼び、就労支援センターMEWのスタッフ職員とメンバーは対等であり、職員だけの持ち物はなく、職員室は設けず、面接室は職員もメンバーも利用する。ケース記録を保管している所と金庫は鍵がかかるが、その他は全て解錠しており、職員だけが使用するパソコンも最近までは設置していなかった（今日では個人情報管理の面から職員専用のパソコンを設置しているが、最近までは共用であった）。

就労支援センターMEWは、クラブハウスモデルを取り入れた作業所を創るというオリジナルなエンパワーメント・モデルでサービスを展開している。利用者を選別せず、職業能力評価の類のテストは重視せず、診断書も必要としない。本人が働きたいかどうか、一般就労を希望していることが利用者の条件である。様々なプログラムがあり、基本的にはどれを選択するかは本人が決める。本人が決めきれないときは助言をする。担当職員についても事業所側が決めるのではなく、メンバーが担当者を選ぶ。精神障害について就労時にオープンにするのかクローズにするのかも本人が決めて就職活動を行う。unpaid workについても制限はしない。ボランティア活動に積極的に参加している利用者もいれば地域活動を行っている人もいる。就労支援センターMEWでは、そのような活動もメンバーの自己効力感、エンパワーメントにつながるとスタッフは考えている。

就労支援センターMEWは、作業所として発展してきたので、ケースワークとグループワークが両輪の軸になっている特徴がある。ケースワークでは、メンバーが担当の職員と1対1で、個別ひとり暮らししたい等の生活課題とか就労課題について考えていく。グループワークを実施する様々なプログラムがある。グループワークの目的は、

自己効力感の向上である。職員は観察者ではなく、メンバーと一緒にプログラムを運営して参加する。会議では職員が司会や書記をするのではなくて、くじで当たった人が司会や書記をするので、メンバーが司会をすることもある。小さないろいろな役割を果たせた体験、人から褒められた体験、人の役に立つ体験、あるいはコミュニケーション能力をつける体験など、その一つ一つ小さいが、それを積み重ねていくと、お互い高め合いもあり、エンパワーメントの効果がある。

様々なプログラムがあるが、既存のプログラムを当てはめるのではなく、メンバー各人の具体的なニーズ、「これをやりたい」から出発し、そのひとつひとつが手づくりで具体的なサービスを開発して形にすることを実践している。

#### BOX 2 バレーボールを通じたエンパワーメント（ミューのスタッフの経験談）

「就労支援センターのスポーツ・プログラムのひとつにバレーボールがある。バレーボールをさらに強くなりたいというメンバーから、ボランティアのコーチを招へいしようという提案が出て、全体会議で承認され、メンバー自ら武蔵野市の体育連盟に連絡を取り自分達のチームの説明や調整を行い、ボランティアのコーチが来て教えてくれるという段取りを取った。当初は作業所対抗のバレーボール大会に勝ちたいと考えてコーチに来てもらい教えてもらっていたが、次第にチームは強くなり参加者も増えていった。そのうち、メンバー達自らで市民向けのバレーボール大会に自分達でエントリーして参加するようになった。ママさんチームや小中学生のチームに混ざって大会に参加し勝ったり負けたりと楽しんで参加して、就労支援センターMEWに戻ってきて『楽しかったよ』と他のメンバーに伝える。そうすると参加者がさらに増えて来たり、夜間に体育館を貸し出してくれる所を探してそこで練習したりと、就労支援センターの既存のプログラムはそれとして参加しながら、その枠を超えて夜の練習を企画して参加したり、作業所の枠を超えて他の作業所のメンバーが参加したりして一緒に練習に励む、そのような既存の枠を超えて新たなプログラムとして自分達で進めていくという結果となっていった。そのような経験の積み重ねが本人達の自信の回復につながっていき、スポーツは単なる健康増進とか体力増進ではなかった。スタッフはその間、メンバーの発想・企画・行動を止めるのではなく、それを後押しするというスタンスでかかわっていった。『怒られてもいいよ、やってみよう』というスタンスで見守った。しかし、何もしないということではなく、ボランティアの調整や大会参加、夜間練習参加などにはメンバーと一緒に現地に行くなど二人三脚で見守りながらサポートしていった。メンバー達は、スポーツするときくらいは病気のことはクローズにしたいという思いがあるので、精神障害であることや作業所のことなどをバレーボールでかかわった市民チームには説明していなかったが、その後、作業所のことや病気のことが知られても、最初にバレーボールで仲良くなっていたので「よそにってください」とはならず、何の抵抗もなく一緒にバレーボールをし、大会の時には市民の方とチームを作って参加するようになっている。この時点で専門家であるスタッフは手を引いた。発案者のメンバーは、いまでは一般就労している。既定の枠にはめるのではなくメンバーたちのニーズに合わせて、それが実現するようにサポートし、1つ1つ一緒に作り上げていく。そのような活動が本人達の自信の回復につながると考えている。」

NPO法人ミューは、ワークショップ MEW という福祉的就労の作業所もあり、一般就労支援する就労支援センターMEW もあり、両方の機能を備えていることも特徴である。障害者自立支援法移行に際して、ワークショップ MEW は、福祉的就労を行う従来型の就労継続B型、パソコンの授産をしながら一般就労を目指す就労移行支援の両方がある、多機能の形態を取っている。NPO法人ミュー全体からのとしては、サービス提供としては三つあり、機能を選べるようにしている。

#### 4 2001年から2011年までの事業展開期

ミューは、2002年に武蔵野市の精神障害者が社会復帰するために必要なサービス総量を考慮して、長期計画を立案している。その後、法人長期計画に基づいて事業を次のとおり展開してきた。2002年から精神保健福祉啓発事業(市委託)、2004年から精神障害者ホームヘルパー養成研修(市委託)、2005年から精神障害者居宅援助事業(グループホーム)、精神保健福祉ボランティア育成事業(市内他団体と共催)、2006年精神障害者地域生活支援センターが障害者自立支援法に基づく指定相談支援事業および地域活動支援センターへ、2007年から市民こころの健康支援事業(市委託)、移動支援事業(市登録)による精神障害者ガイドヘルパー派遣事業、障害者委託訓練事業(東京しごと財団委託)、障害者就労支援事業(市委託)、2008年から東京都退院促進支援事業(都委託)、武蔵野市企業内通所授産事業(都補助事業)である。2009年から2011年にかけて作業所が自立支援法体系に移行した。

なお、2006年に損保ジャパン記念財団からNPO基盤強化資金の助成を受け、設備を拡充し事業の拡充円滑化を実現するなど、助成を活用している。

#### **着目点** ・カリスマ的創業者の不在

カリスマ的創業者がいないが、社会的課題を解決しようとする同士が委員会を結成し、その委員会に専門家が参画し、委員会の下に精神保健の専門家がオペレーションを実施する事業モデルとなっている。創業者のリーダーシップとは異なる事業モデルも成立する。

### III 福祉サービス事業の組織運営上の問題解決

ミューは、親の会主導でもなく、行政主導でもなく、病院の付属施設でもなく、利用者・関係者、専門家が委員会を組織して、合議を重ねて事業所の開設、事業の推進をしてきたことは、ひとつの特徴である。準備委員会を組織して作業所を開設し、準備委員会が作業所運営委員会となり、NPO法人格の取得後は理事会になっていったという経緯にみられるように、合議で決定し実行する活動方法は初期から現在まで変わっていない。この当事者参加を重視する考え方は、精神障害の領域における「治療

共同体」との考えに基づいている。NPO法人ミューの理事長は、治療共同体の実践家である精神科医である。

治療共同体的発想では、スタッフと利用者とは協同作業を行い、利用者はただ受動的にサービスを受けるという従属的な立場でなく、積極的に会議等に参加する直接的な責任を持つ立場になる。メンバーだった者が、2011年NPO法人の理事に数名参加していることは、この治療共同体的発想の現れと見る事が可能である。

組織のスタッフと利用者であるメンバーは、ピラミッド型の権力構造でなく対等になる。また、合議制の委員会組織は、フラットな関係を指向する組織に適合的である。しかし、合議制の委員会組織は、治療共同体的発想になじみやすい利点があるが、他方では時間が掛かり、効率性・即応性・推進力に難点が起きることもある。

**着目点** ・利用者との対等性を実現する組織形態

合議制の委員会組織は必ずしも効率的ではないが、利用者との対等性を実現する組織形態として効果的な面がある。

ただし、専門家集団が運営執行する体制となっていることが条件。

専門職員の確保は常に課題となっている。募集方法は、ハローワークに求人を出す、人材センターに求人を出す、精神保健福祉士協会のホームページなどに求人を出すなどの方法の他に、縁故による方法を併用している。知っている先生方の教え子さんにとにかくいらっしゃいませんかと募集をかけて面接で採用する方法を取っているが、適切な人材はなかなか集まらない。

NPO法人が継続的安定的事業展開するために、サービス提供の専門家と異なる能力を要求される総務・経理分野の課題と取組みが必要になっている。事務局機能の整備のために、現在、家族会からサラリーマン経験者に事務局長に低報酬で来てもらい、経理も非常勤職員を雇用し、事務局機能を創っている段階である。

#### IV 将来ビジョン・今後の事業展望

財政基盤を強化するのに役立つ各種の補助事業を整理するとともに、長期事業計画を実現できる事業規模・財政基盤を確立するのが、課題となっている。

また、将来展望は、地域においてなお不足しているサービスを安定的に供給できることである。そのために社会福祉法人になることが有力な選択肢となっている。



## 第2節 事例報告

### 事例報告4 社会福祉法人あいのかわ福祉会・同愛会の発展と経営

(注) 本事例報告に用いた情報は、2010年12月現在である。

#### 本事例の特徴と構成

本事例で取り上げるのは、2つの社会福祉法人と一つのNPO法人をグループとして経営する事例である。障害の種別にこだわらない福祉サービスの実現を目指して、知的障害分野から事業を開始し、処遇困難性の高い入所希望者も断らずその全てを受け入れる福祉マインドとそのための方針を積み重ねて、福祉全般に関してノーマライゼーションを図る事業展開を行っている事例である。

- I 事業地域と法人・事業の概要
- II 現在に至る沿革
- III 福祉サービス事業の組織運営上の問題解決
- IV 将来ビジョン・今後の事業展望

図表1 社会福祉法人あいのかわ・同愛会の栃木県地区における施設展開(2010年12月)

図表2 社会福祉法人あいのかわ福祉会・同愛会 沿革年表(2010年12月段階)

図表3 キャリアパス概念図

#### I 事業地域と法人・事業の概要

事業地域は、栃木県県北を中心とする。この地域の基幹都市である大田原市を囲む都市圏は、人口は12万程(2000年)であり、内陸型近代工業と農業、酪農が盛んである。

菊地達美氏は、福祉施設に勤務した後、自ら社会福祉事業を行うことを決意し、社会福祉法人設立の活動を始めた。1992年社会福祉法人あいのかわ福祉会の設立が認可され、翌1993年知的障害者更生施設的那須共育学園が開所した。その後、1995年に社会福祉法人同愛会の事業を引継ぎ、2003年には第三者評価等を実施するNPO法人ISCを設立した。

菊地達美氏は、社会福祉法人あいのかわ福祉会の運営する那須共育学園の施設長であり、社会福祉法人同愛会の理事長である。以下、同氏を、菊地理事長と表記する。また、あいのかわ福祉会、同愛会およびISCの事業体のグループを「あいのかわ・同愛会」と称する。

あいのかわ・同愛会は、栃木県北から県東にかけ、那須地区(大田原市、那須塩原市、那須町)、塩谷地区、南那須地区、芳賀地区で地域の必要性に応じた福祉サービス

を提供する事業所を展開している（図表1「社会福祉法人あいのかわ・同愛会の栃木県地区における施設展開」参照）。

当初あいのかわ福祉会の知的障害分野から始まった事業内容は、身体障害・障害児、高齢者、児童にまで広がり、利用者に提供しているサービスも入所、通所、在宅支援、相談支援と広がってきている。事業内容の拡大は、2つの社会福祉法人によってなされてきた。あいのかわ・同愛会は、最初にあいのかわ福祉会が知的障害者更生施設を開所し、順次事業内容・施設を拡大する一方、引き継いだ社会福祉法人同愛会も、知的障害者更生施設の開所以降、急速に事業内容・施設を拡大していった。（図表2「社会福祉法人あいのかわ福祉会・同愛会 沿革年表（2010年12月段階）」参照）。

2つの法人を合算した事業規模は、2010年現在、収入が年間約20億円、職員数が260名となっている。福祉事業を実施している社会福祉法人としては、大規模ではないが、概ね中規模の上位と見ることができる。

## II 現在に至る沿革

### (1) 創業期（1992年～1997年）

#### 1) あいのかわ福祉会法人の設立と創業時の思い

創業時の理念は、障害の種別にこだわらない福祉サービスであった。菊地理事長は、次のように語っている。「障害の種類や程度でサービスの区分けがなされたり、年齢によって「障害児」と「障害者」に区分けされ、受けられるサービスも異なってしまうように、概ね障害種別や年齢を基準に区分するというのを柱として障害者施策がなされていた。また、手帳がなくても障害を有している人がいるにもかかわらず福祉の対象とはならない。昔、知的障害の授産施設に勤めていたとき、こうしたことに疑問を感じた。必要なことは障害者個人にとって真に必要な支援であり、それには障害の種別を超えた福祉活動が必要だと考えた。当時は1法人1施設の時代であり、栃木県からは設立趣旨がおかしいといわれた。そのため、直接厚生労働省を訪ねた。担当課長が話を聞き理念や趣旨に理解を示し、直接栃木県の担当課に連絡してくれた。その日の内に県の担当課より県庁に来るよう連絡があり、「これは大丈夫です」という話になった。そうした中で、知的障害の施設から始めて、法人理念に基づく事業展開を今後行っていこうということになった。最初から知的障害分野のみを行うというつもりではなく、障害の種別を超えてという理念に基づいて事業を展開していく予定であった。」

あいのかわ・同愛会の特徴は、処遇困難性の高い入所希望者も断らず全部を受け入れる福祉マインドで運営され、そのための取組みが実行されていることである。菊地理事長は、次のように語っている。「現場で働いていたときに、施設長が入所希望者を受け入れたいと考えていても、手に負えないということで、職員が利用を断るという経験を、これではまずいのではないかと考えた。反面、受け入れることを決め

るということは、やってみないと上手くいかどうか分からないという側面がある。だから私の場合は、事前に家族にも行政にも正直に全てを話す。けがをするかもしれない、トラブルになったり、それを避けるために抑えつけることもあるかもしれない・・・と。リスクもあることを話し、合意を得て受け入れることを決める。行政から送られてくる資料はあまり当てにならない。またそのような資料を当てにすることもせず、直接本人と話したときに感じる直観的なものや、家族からも情報を得て仮説的な対応を想定し、それに基づき2週間程は、さりげなく行動観察を行い、仮説が外れていれば修正する。そうしたことを職員同士で情報の共有化を図りながら実践し記録にまとめていく。次に入所した利用者への対応を考える場合は、ひとりひとり違うけれども、以前の入所者から得た経験を参考にすると上手くいくという場合がある。新人の職員はそうした場合には、過去の記録を頭にたたきこむことが必要となる。そのようなシステムにより受け入れを行っている。」

1992年に社会福法人認可設立に至るまでに菊地理事長は、後援者づくり・資金確保に奔走した。そのときのことについて、菊地理事長は次のように語っている。「最も大きな問題は資金に関することであった。自分の家や土地を抵当に入れて借金し、それを法人に寄付するという形で資金を作る。若干は知り合いなどからの寄付もあり少しずつお金を集めて2千万円ぐらいは集まったが、それでは足りない。社会福祉医療事業団（現：独立行政法人 福祉医療機構）から資金を借りるのだが、返済のためのある程度の資金とランニングコストの資金を確保していなければ借りることができない。また、補助金以外で賄わなければならない物品などを揃える資金も準備しておかなければならない。このため、約5千万円は必要で、これが大変であった。」「借金の返済については、運営コストを徹底して下げるということに取り組んだ。電気料金やガソリン代の節約、物品購入の工夫などを行い節約に努めた。」「法人を作るには後援者を多く集めることが重要である。しかし、実際にはそのような人を事前に確保しておいて法人設立に動くということはなかなか難しい。故にとことん自分で歩き、電話をかけ、企業や企業の組合などに根気強く働きかけていくということを行った。」

**着目点** ・創業期の後援者獲得

後援者を獲得するには、熱意・情熱を持った活動が重要であり、必要。

当初あいのかわ福祉会の法人および施設立ち上げに関する総事業費は、全体として約4億円で、借り入れが1.6億円、補助金が2億円。土地は寄附を受けたが、45名の入所施設で建物の面積が広く必要なため、このような額になった。初期の年間事業収入は、約2億円だった。この額は、知的障害者更生施設那須共育学園の入所事業、通所事業だけでなく、建設会社などからプレハブを譲り受け、自己資金なしに市・県・

国の補助が受けられる他の事業、例えば身体障害の介護型のデイサービス、あるいは重症心身障害通園事業のB型などからの収入も含めた額である。当時のことについて、菊地理事長は、次のように回顧している。「社会福祉医療機構から目一杯借金をしたことが後々の足かせとなった。寄付金などを集めてもそれは毎年全てが借入金の返済に充てられ、やりたい事業にはなかなかつながらない。だから車両などは数台しかなかった。職員の車両を使ったりもしたが、さすがにまずいだろうと考え、様々な団体に車両の助成を申請するなどして揃えた。当時は、施設に入所するには保護者が寄付金を納めていた。しかし我々はそれはやらなかった。保護者からお金はもらわないことにした。もらってしまえば依存的になり職員も保護者に言えば何とかかなるということになってしまう。そのことを心配したからそのようなやり方は取らなかった。」

## 2) 1993年知的障害者更生施設那須共育学園開所と地域の課題

1993年知的障害者更生施設那須共育学園を開所した時期は、栃木県北地区では、知的障害を持つ、処遇困難性の高い障害者の受入の要望があるのに、受け入れ先が少なかった。入所施設の滞留化と高齢化が社会的な課題になっていた。授産施設や小規模作業所の増加と通所更生施設の抑制、重複障害・他動他害、自傷などの在宅化、福祉施設の医師・看護師の不足などの問題があり、知的障害の施設がなく行政も困っているという事情があった。作るのなら知的障害の施設という要望もあったので、知的障害の更生施設を開所した。

### **着目点** ・創業期の柔軟性

障害の種別にこだわらない福祉サービスの実現を目指しているが、顕在化してきた実需に対応することから事業を始めている。

## 3) 社会福祉法人の再建事業

その後、他の社会福祉法人の再建事業に取組み、結局その社会福祉法人の経営にあたることになった。その経緯について、菊地理事長は次のように述べている。

「同愛会の件は東京都福祉局から話があった。以前勤めていた施設で検査指導の際に対応したくらいであったが、担当者が私を覚えていた。その人が、たまたま私が取材を受けていた雑誌の記事を見て連絡してきたことがはじまりである。都内で最悪の法人があり、つぶすにつぶせず、また特定の個人や団体に頼むと様々な問題が出てくるので、全く利害関係のない私のところにとということだった。私が理事として入り、流用された資金の返還等、立て直しを図っていた。しかし、その歴史や軍が作ったという事情などもあって、つぶすことはできず、有効な活用法を模索していた。その頃、ちょうど、あいのかわ福祉会が知的障害者の施設

を作るために国庫補助を申請していた時期で、福祉の深耕のためには法人が2つあった方がいいと考え、東京都と協議し、その休眠法人を東京都から栃木県に移転させた。法人が2つあった方がいいと考えたのは、国庫補助との関連がある。当時は全体主義で今年もらうと来年は別の法人ということで、毎年の国庫補助は得られなかった。従って法人が2つあると有利であった。同愛会の基本財産である、東京都世田谷区経堂の土地を処分した収入が1億数千万円あり、それが同愛会の施設を作る際の自己資金となった。借り入れではなく自己資金があるということで国庫補助がつきやすかった。またそれ故に県の受けもよかった。」

4) 1995年同愛会法人本部栃木県移転 1996年 同愛会知的障害者更生施設ライキ園開所・同愛会知的障害者デイサービスセンター野美開設

あいのかわ福祉会・同愛会での同種事業展開の問題点についての菊地理事長の意見は、「2法人で展開する問題点としては、効率の悪さがある。別々に同じようなことを何度もやるということがあるので効率が悪い。2法人で事業を展開すると複雑で、法人毎の実施事業や将来展望について、常に頭の中で整理しなければならず、それを間違えると県から指導を受けるというリスクがある。」ということである。

5) 1996年身体障害療護施設への展開 障害の区分にこだわらない福祉サービス

1996年あいのかわ福祉会身体障害者デイサービスセンターレスピット開設、さらに入所希望者の増大に対処するため、障害者のデイサービスが国庫事業化され、在宅サービスも開始した。また、医療的なケアを必要とし受入先のない障害者の存在が問題となり、知的障害関係に加えて身体障害療護施設も開所した。これについて、菊地理事長は、「ニーズがあるにもかかわらず、当初は制度的に対応できていない部分は、職員の内部努力や家族の実費負担で補っていくということがあるが、やがて制度が変わりサービスにお金が出るということになると法人の事業として確立していくという側面がある。」と述べている。

(2) 展開期Ⅰ（1999年～2003年）：社会福祉事業法等改正・介護保険法による制度創出と事業展開

1) 2000年高齢者福祉サービス事業の展開 老人通所支援 在宅支援 課題への対応

「この時期の主要事項：同愛会による、老人デイサービスセンターリグレット・こすもす、老人在宅介護支援センターリグレット、老人居宅介護等事業こすもす  
これらは、介護保険制度の開始、需要拡大に対応する取組みであった。この展開を可能にした条件について、菊地理事長は次のとおり説明している。「老人関係はリスクが高い。介護報酬が国の財政状況によって大きく影響を受ける。だから、このような老人関係で細かいサービスを展開するにはある程度の事業規模を持っていな

くではない。介護事業のみをやるとなると難しい。例えば会計上では、障害関係事業から直接、介護関係事業に資金を流すことはできないものの、人件費は法人関係になるため法人会計に移し人件費の補填をするということは可能である。単に介護保険制度が開始されたから高齢者福祉サービス事業を展開したということではなく、もともとの理念からすれば当然この分野での展開を予定しており、事業開始は不安定な介護保険関連も引き受けることができる、法人としての体制整備がなされたという側面がある。」

## 2) 第三者評価事業と 2003 年 NPO 法人設立

あいのかわ・同愛会は、NPO 法人を包含していることが特徴である。この設立経緯と機能について菊地理事長は以下のとおり説明している。「職員はみんなよかれと思ってやっているが、本当にいいかどうかはわからない。家族はほめてくれるけれども我々がそれに安心しきってしまうという心配と、保護者ももう少し冷静な目でサービスを見る、評価するということがあった方がいいのではと思い保護者の役員を集めて NPO 法人を作った。」「NPO 法人ではもともと成年後見からではなく、相談事業を展開していくに従い必要に迫られて成年後見もやるようになった。社会福祉法人の事業者としてやるべきこととは別に個別のことや在宅生活で起こることなど、権利擁護や利用契約などについては、別の組織でやった方が中立性が出る。NPO 法人では、制度の対象とならない部分や福祉サービス、家族に関することなどを支援している。制度として委託されている相談支援の範囲内では足りない。故に NPO 法人として足りない部分に対応している。」「登記上の拠点は塩谷町だが、実際の事務を行っているのは宇都宮市内である。宇都宮で行っている理由は保護者会の会長が宇都宮の人で、宇都宮の方が人の集まりや打ち合わせなどを行いやすいということによる。収入はサービス評価からの収入が主たるものだが、実際は 2 法人から資金を補てんしている。例えばスタッフは 2 法人から出向という形でやっているので、NPO 法人の経費としては出さないで済む。本来は完全独立でやる方が望ましいが、実際は難しい。NPO 法人を完全独立で展開するにはスポンサーが欠かせない。2 法人がスポンサーになってはいるが、それ故に独立性が保たれなくなることは避けなければならない。そのような工夫は行っている。」

## 3) 複合的展開と地域住民との関係

この時期の主要事項：2000 年老人デイサービスセンターこすもす開設、老人居宅介護等事業開始、放課後児童健全育成事業開始（コスモス）、2003 年児童・知的短期入所事業ライキ園、児童デイサービス事業リフレ、独居世帯高齢者配食サービス（ライキ園）

このように、障害全般に亘る事業展開を行っているが、複合的展開に際して、地域住民をステークホルダーとする取組みも行っている。菊地理事長は以下のとおり

述べている。「運営協議会は近隣の住民、民生委員、近くの学校の校長先生や教頭先生、PTA などからも人を出してもらっている。センター長やケアマネ、学童保育の関係者など色々な人で構成されている。住民とのかかわりでは、法人の理事長が深くするというのではなく、それぞれのセンター長が地域との関係づくりを行っている。それをしないといつまでもその施設が自立した形にならないし、地域住民からもあてにされないという思いがある。また地域のことは、そのセンター長の方がよく知っているということもある。理事長判断が必要な場合もあるが、極力少なくし、権限委譲を行いそこで判断してもらうようにしている。但し、そうは言ってもリスクはあるし、理事長の責任もあるので、収入や支払いなどは法人で担当し、全くわからないということはないようにしている。あるいは採用についても法人全体で決めるというシステムとしている。それぞれの施設なりセンター長のやり方に関して最低限やるべきことを定めたマニュアルというようなものはない。しかし、それぞれのセンター長が判断に迷うときは、法人理念を基本に判断している。その判断を法人に報告し法人から指導を受けるなどの方法が確立している。」

(3) 展開期Ⅱ（2004年～）：2003年支援費制度導入・2006年障害者自立支援法、介護保険制度改正による制度創出と事業展開

**この時期の主要事項：2006年地域密着型の小規模多機能施設居宅介護施設かを**

今のところ地域密着型のいわゆる小規模多機能関係などが、特養関係があまり手を出さないという状況について、菊地理事長は、「他の施設からの参入の少なさは収支が合わないからである。介護報酬、人員配置基準、ハード面の整備が合わない。介護報酬は低く、一方では職員は看護師など有資格者やユニット管理者研修を受けた者など、ある程度の人材が求められ、建物も質の高いものが要求される。従って敷居が高く他の施設からの参入が少ない。ここで何とかやっていけるのは、まず建物の金額をできるだけ抑えてきたこと。また、既存事業であるデイサービス等より利用者に移したり、本人負担金は少なくとも止む無しということにするとともに、生活保護受給者も利用できるようにすることにより利用者を確保し、ある程度の収入の安定化が図れたということ。そして誰かが休むとセンター長が出るなど、センター長が何とか持ちこたえているということなどがある。その施設だけ職員の人件費を下げるということはできないし、パートといってもこのような田舎ではパートは集まらず常勤希望が多い。だからそのようにして何とかやっているという状況で、計算上は持ち出しはしていない。」と述べている。

福祉サービスに関する地域特性に関しては、栃木県の地域ニーズの特性とその変化に即応した事業展開の特徴が考えられるが、人口規模が大きい、企業的な考え方の競争的な大都市圏との相違・特性、生活様式の違いなどについて、菊地理

事長の意見は、「東京などの都市に進出しないのは、法人の大規模化といってもどこかに限界があり、東京や大阪、仙台ということになるとその限界を超えるのではないかという危機感がある。また、いくらそれぞれの施設に任せるといっても理事長として責任を持たなければならない。責任を持つにはある程度の予測が立つとか、そこでの暮らしが自分なりに理解できるとか、そのようなことが必要であると思う。生活がわからないのにそこでの生活を支えるというはおかしいと思う。数値上でわかることはわかるが、それだけでは判断できず将来の予測といったものが立てられないため経営的な判断ができないということだ。」「栃木県内と言えば、このあたりは農村、水田を中心として兼業農家で子どもらは農業ではなく企業に勤める。宇都宮、芳賀、真岡は人口が多く商業的な所で工場も集中している。那須地区から日光は山間部で過疎地区となっている。宇都宮地区は株式会社が介護事業を行っている例が多いが、こちらはお母さん方が NPO 法人等で実施していることが多い。ただ、これからずっとここだけのことを考えていてもニーズはあるが、その限界も感じていることから、宇都宮などへの進出は必要かと考えている。足利地区は社会福祉法人数も施設数も栃木県内で最も多い。それは社協がもともとがんばっていた地域ということがある。しかし、今となってはニーズが少なくなり取り合いになっている。そうした地域に進出しても意味がないので、こちらで開拓した方がいいということになる。」である。

**着目点** ・ サービス圏域の特性と事業展開

サービス圏域の特性と、事業の組織能力との関係を見極めることが重要。

### Ⅲ 福祉サービス事業の組織運営上の問題解決

事業が拡大していくと拡大に対応した福祉サービス事業組織の運営が課題になる。特にあいのかわ・同愛会は、2つの法人経営を実施している事例である。

#### (1) 2つの法人事業経営による効果

事業展開の柔軟性と人材育成の機会に関して、例えばライキ園という知的障害の施設が同愛会で立ち上がると、その施設長にあいのかわ福祉会で主任を務めていた職員を異動させるなどといった、人事処遇が行われている。「人件費は高くなっていくから、本当は6～7年目ぐらいで辞めるという形態になると人件費が浮くという国の計算があるが、ここでは辞めさせることなく人件費をどのような方法でなだらかにするかと考えた。法人間や事業所間の人事異動を行うことにより、新たな人材が入ってくる。それにより人件費の均衡が保たれる。また職員をセンター長などにより、全ての職員の業務意欲の高まりにもつながる。管理監督責任者になると給料の保証は必要ではあるが、有給や超勤がなくなり失業保険にも入らなくて済む。加えて本人のモチベーションが上がる。このようにして対応してきた。」「2

法人および NPO 法人で事業を展開することはリスクの分散につながる。何かあったときに責任を取るのは法人理事長である。」というのが、菊地理事長の意見である。

## (2) 福祉サービス事業における職員の定着率

福祉サービス事業の職員定着率は、一般的には低いと言われているが、あいのかわ・同愛会では、その定着率は約 90% である。これについて、菊地理事長は、「同愛会とあいのかわ福祉会ではあいのかわ福祉会の方がさらに高い。介護関係の方が障害関係より辞める職員が多いがそれはモチベーションの違いであると感じている。介護関係は転職組や中途採用が多いということがあり、一方、新卒は障害関係を希望するという実情がある。」と述べている。さらに、「障害関係では利用者の親御さん達は若い職員を育てようという雰囲気があり、多少の失敗は仕方がないと受け止めてくれる。介護関係ではそのような雰囲気はない。また介護関係では利用者への入れ替わりが激しかったり事業所の規模が小規模のところが多く、他方、障害関係では大きな事業所が多い。そのようなことも関連しているかと感じている。また職員の合同研修を行ったり、大学院進学や学会やセミナーへの参加など研修を進めている。法人を担っていく次の世代に今の内に様々な経験をさせたいという思いがある。」としている。

なお、採用方法についても、「職員の採用に関しては、当初は理事長など上層部の人間が選んできたが、今は、より年齢や境遇に近い職員が選ぶという方向に変えた。福祉ではない他の分野から来た応募者に対しても、職員状況や目標意識、採用後の方向性など若い世代の職員が説明するという方式で行い、職場でもより身近にいる人間が選んでいる。そうすることで採用後も、新人職員が仕事をしながら成長していく中で、きめ細かく指示したり声をかけたりすることができる。また、個々の新入職員について先輩職員が担当して教えるチューター制を取っており、丁寧に新人を教えることができる。当然、採用時にはモチベーションが高い人を選ぶようにしているが、定着率が高い理由は、それだけではなく、その後のやり方も影響している」と述べている。

## (3) 企画実行体制

あいのかわ・同愛会では、職員による企画・運営による運営会議を行って、ボトムアップの企画実行がなされている。これについて、菊地理事長は、次のように説明している。「施設の名称などは今ではその設置を担当した職員が考える。名称だけではなく最初の企画から実際の運営まで任せる。最初の立ち上げの協議などは私もかかわるが、その後は担当者を決めて、一緒に市町村に連れて行って協議をして方向性がある程度固まれば、次の設計士との打ち合わせからは任せてしまう。原案はこちらで考えてはあるが変更することなどは一切構わない。」「運営会議は、各事業所の主任クラス

に資料を作らせ、現状、課題、解決策について自分達で考えさせ、それを報告、みんなで見えを出し合う。協議して数ヶ月後に再度、その後の状況につき、改めて協議したり資料の提出を求めたりする。それぞれの管理者は他の施設の状況などもそこで情報共有ができることになる。」「そこで協議された結果、新たに施設を作るなどの対応が必要であればその方向に進む。また、各センター長は地域に入っていくことが求められ、そこでニーズの掘り起こしなどを行い、それらが事業化につながる。」

運営会議は、定期的で開催され、PDCAが回る仕組みとなっており、会議では拠点毎に比較され、数値目標の進捗もチェックされる。

**着目点** ・サービス開発体制

福祉サービスは地域性が高いので、その開発は現場から発することが重要。その具体化する方法の一つが、ボトムアップの企画会議。

(4) 事業の担い手の育成

福祉サービス人材の養成と専門性向上の取組みを行っている。現在、職位・役割、能力開発、資格を連動させたキャリアパスを策定し実施している（図表3）。職層・役職の要件を明確に定め、職員に外部研修参加を奨励しOJTも重視して能力開発を行う一方、責任給体系を導入して職員のインセンティブシステムを設計するキャリアパスに基づく人材育成を行っている。

**着目点** ・組織・事業の規模に応じた、人事管理・モチベーションシステムの設計と有効な実践

福祉サービス人材の養成と専門性向上の取組みを行うプログラムを自主開発し、職位・役割、能力開発、資格を連動させたキャリアパスを実施。

また、当初は福祉サービスの専門教育を受けていない多くの職員を採用した経緯もあり、菊地理事長自ら、職員育成を実践的に行ってきたが、最近では、福祉サービスの専門教育を受けた人材が多く採用されるようになった。福祉系人材と非福祉系人材の違いおよび福祉サービス人材の自己実現欲求の強さ・他の事業との違いについて、菊地理事長は、次のように語っている。「福祉系人材と非福祉系人材の違いの1つは、福祉系は言葉的には利用者に対する支援のときの互換性はあるが、一方で利用者に対しての冒険心や丁寧さなどが無い。例えば、利用者に対して、こういうことをやるか、やらないか、となったとき、非福祉系はやる。失敗も多いがやる。一方福祉系はやらない。これはよくない、あれはよくないとブレーキがかかる。ラポール（理解と相互信頼）ができてきかないからとなってしまう。福祉系は限られた範囲で学んできている。一方非福祉系は他の分野で学び、その上に福祉を学ぶ。そのような違いがあるかもし

れない。非福祉系の方が、柔軟性があるということなのか。福祉系は『利用者の自己実現を図れるような援助を』と話すが10年、20年やってもなかなか難しいのに同じことを言っている。非福祉系は「何がなんだか分からない」と話し、それでもやることは多いのでとにかくもやっているという感じで、どう表現していいかわからないが、違いがあることはあると思う。メンタリティーの部分の違いなのかもしれない。福祉を目指してくる職員は、目的意識は高く、崇高な思いを持って入ってはくるが、それが本当にどういうことを意味しているのかということとは、個々の職員によってずいぶん違いがあると感じる。夜勤をしたくないということで通所を希望する職員が多いが、夜間にも障害者はいる、夜間徘徊する高齢者は必ずいる。夜働きたくない福祉はどうなのだろうと感じる。」

#### (5) 事業単位

事業単位は福祉サービス事業では重要なポイントである。菊地理事長は次のように考えている。事業所の一つの単位の規模を拡大し過ぎるとやはり管理者・施設長が利用者の顔がわからない、職員を知らない状況になり易いが、職員の顔がわからない福祉は無理ではないか。一般企業とは異なり、福祉関係は職員の顔が見えて、利用者の顔が見える規模が適切だ。しかし、他方で、小規模事業所には、主観性の問題を生じる可能性がある。例えば認知症グループホームとその小規模多機能センターなどの小規模事業所は、共同体的だが、本当に小さい世界の中で、職員が育たない閉塞感、より地域全体を見て違うニーズを発見しようとする視点が全くなくなってしまいうようになりがちである。

#### (6) 規模拡大に伴うガバナンス（組織統治）の変化

事業規模拡大に伴い、ガバナンスも変化した。それについて、菊地理事長は次のように語っている。「私たちの場合は、ほとんど中間管理職や施設長レベルが事業を考えて進める形態になっている。意志決定する人がいて、それを牽制する人がいて、決まったことを執行するという構造ではなく、実施者が自分で考えて実行するという仕組みになっている。牽制機能はNPO法人が担っている。NPO法人には保護者なども入っているので結構厳しく指摘してくる。しかも内部事情にもよく通じており、施設にも頻繁に出入りしているのでNPO法人の職員の方が気づきを与えたりしてくれる。」

#### **着目点** ・ガバナンス構造・ステークホルダー対話の実施方法

ガバナンス構造の構築には、制度化された方法を採用することも一つの方法だが、それぞれの実態に応じた構築も実効性がある。

## IV 将来ビジョン・今後の事業展望

### (1) 事業展開

低所得者支援と移動支援が今後の重要な事業になる。特に、福祉運送の需要拡大に注目している。「移動できない障害というのは本当に命にかかわる。病院にも行けず、買い物に行けないという人たちがたくさんいる。現在、通所関係の車両を利用してそういう人たちの移動を支援する福祉有償運送へのニーズが急激に増加しており、事業規模を拡大するということがこれから望まれている。」と菊地理事長が語っている。また、「一人暮らしのお年寄りや障害者世帯を対象とした配食サービス等も、両法人で実施しているが、そこには、移動が伴っているので、付加的なサービスとしても将来的には必要である。」

### (2) 福祉サービスの質の向上と継続性を基本とした法人経営

事業の発展に伴い、事業の継続性と拡大した組織の担い手の育成が、今後の事業展望に関して重要になっている。これについて、菊地理事長は、次のように語っている。

「事業の大規模化と人材育成・組織運営に関しては、現場経験でやってきた職員に企画力や管理能力をつけ、やる気を引き出して回ってきたが、本部ができると、本部だけで回すという部分があり、総務管理部門といわば現場部門との両立でになって職員の育て方が違ってくる。」「今、重視しているのはいかに次の人材を育てるかということ。どうしても最初に作った人のイメージが強いのでいかにそこから脱却していくかが難しい。また業務の分散化というようなことも難しく、引き継がせ、やらせていくというのは、ややもすると、これまでやっていた職員から「俺の仕事がなくなる」と捉えられてしまう。だからその業務を担当している本人が次の人材を育てるという意識にならないと難しい。単に業務命令で「そうしなさい」といってもそうはならない。現場で教える仕組みはできているが、法人全体の経営層のそれをやっていくことはできない。」「経営層を外部から呼ぶということもあり得るが、それはしたくない。内部から上がっていくということを重視しているし、それは最初からその思いでやってきた。」

図表1 社会福祉法人あいのかわ・同愛会の栃木県地区における施設展開 2010年12月

社会福祉法人あいのかわ福祉会  
社会福祉法人同愛会

栃木県北福祉圏域（約214,000人）  
大田原市・那須塩原市・那須町

知的障害者更生施設那須共育学園 入所50通所20  
知的障害者通所授産施設ワークス共育 通所20  
知的障害者通所授産施設あゆも 通所30  
知的障害者生活支援事業  
那須地区障害者相談支援事業  
在宅介護支援センター藍  
老人デイサービスセンター藍  
老人デイサービスセンターあゆも（認知症対応）  
デイセンターレスビット（生活介護・生活訓練）  
重症心身障害児者B型通園事業  
ケアホームカリীগ  
ケアホームカリীগA  
児童デイサービスセンターリフレ  
知的障害者自活訓練事業  
障害児者短期入所事業  
障害児者居住介護事業  
老人・障害児者訪問入浴  
老人・障害児者配食サービス  
老人居宅介護事業  
大田原市東部地区地域包括支援センター  
認知症高齢者共同生活介護四季の花  
認知症高齢者共同生活介護四季の空  
小規模多機能居宅介護かをる  
小規模多機能居宅介護四季の風  
小規模多機能居宅介護四季の花  
地域生活支援事業（日中一時支援・移動支援）

塩谷福祉圏域（約119,000人）  
矢板市・塩谷町・さくら市・上河内町・高根沢町

知的障害者更生施設ライキ園 入所30通所5  
デイセンター野美（就労移行支援・生活訓練・生活介護）  
障害児者短期入所事業  
障害児者居宅介護事業  
相談支援事業  
老人デイサービスセンターこすもす  
老人ホームヘルプ  
老人配食サービス  
放課後児童クラブコスモス  
おおみや保育園  
地域生活支援事業（日中一時支援・移動支援）

南那須福祉圏域（約55,000人）  
那須烏山市・那珂川町

在宅介護支援センターリヴェット  
老人デイサービスセンターリヴェット  
老人居宅介護事業  
障害児者居宅介護事業

芳賀福祉圏域（約153,000人）  
真岡市・益子町・茂木町・芳賀町・市貝町・二宮町

身体障害者療護施設光輝舎 入所50ALS2  
芳賀地区障害児者相談支援センター  
デイセンターこうき（生活介護・生活訓練）  
障害児者短期入所事業  
障害児者居宅介護事業  
地域生活支援事業（日中一時支援・移動支援）



図表2 社会福祉法人あいのかわ福祉会・同愛会沿革年表（2010年12月段階）

	社会福祉法人あいのかわ福祉会	社会福祉法人同愛会
1932		社団法人大日本傷痍軍人同仁会設立
1937		財団法人日本傷痍軍人同仁会に組織変更
1952		社会福祉法人同愛会に組織変更
1992	法人設立認可	
1993	知的障害者更生施設那須共育学園開所（入所定員45名・短期入所5名）	
1994		
1995		法人本部移転（栃木県法人認可）
1996	知的障害者更生施設那須共育学園定員増員（入所定員50名・短期入所定員5名）	知的障害者更生施設ライキ園開所（入所定員30名・短期入所3名）
	身体障害者アイサービスセンターレスピット開設（定員1日15名）	知的障害者アイサービスセンター野美開設（定員1日15名）
	市町村障害者生活支援事業開始（那須共育学園ウインズ）	
1997	重症心身障害児（者）通園事業那須共育学園セიმ開設（定員1日5名）	知的障害者地域生活援助事業ピアレス開設（入居定員4名）
1998		
1999		老人デイサービスセンターリヴレット開設（定員1日25名）
		老人在宅介護支援センターリヴレット開設
		老人居宅介護等事業開始（リヴレット）
2000	知的障害者更生施設那須共育学園通所部開設（定員1日10名）	老人デイサービスセンターこすもす開設（定員1日15名）
		老人居宅介護等事業開始（こすもす）
		放課後児童健全育成事業開始（コスモス）
		老人デイサービスセンター藍開設（定員1日25名）
		老人在宅介護支援センター藍開設（定員1日25名）
		老人居宅介護等事業開始（藍）
		居宅介護支援（リヴレット、こすもす、藍）
2001	高齢者配食サービス開始	身体障害者療護施設光輝舎開所（入所定員50名・ALS2名・短期入所6名）
		身体障害者アイサービスセンターこうき開設（定員1日15名）
		知的障害者地域生活支援事業
		市町村障害者生活支援事業開始（光輝舎相談支援センター）
2002	知的障害者更生施設那須共育学園通所部定員増員（通所定員20名）	
	知的障害者地域生活援助事業カリーグ開設（入居定員4名）	
	知的障害者生活支援事業開始	
2003	知的障害者・児童短期入所事業拡充（定員15名・うち宿泊5名）	知的障害者更生施設ライキ園通所部開設（定員1日5名）
2003	知的障害者・身体障害者・児童・精神障害者居宅介護等事業開始	児童・知的障害者短期入所事業ライキ園（1日定員宿泊3名・日中預かり7名）
2003	知的障害者地域生活援助事業カリーグA開設（入居定員4名）	児童・知的・身体障害者居宅介護等事業（ライキ園、光輝舎、リヴレット）
		児童・知的・身体障害者短期入所事業光輝舎（1日定員宿泊6名・日中預かり3名）
		児童・知的短期入所事業ライキ園（1日定員宿泊3名・日中預かり7名）
		児童デイサービス事業リフレ
		独居世帯高齢者配食サービス（ライキ園）
		知的障害者地域生活援助事業ピアレス2開設（入居定員4名）
2004	知的障害者通所授産施設ワークス共育開所（通所定員20名）	
	知的障害者・児童短期入所事業開始（ワークス共育・定員7名）	
	移動介護従業者養成研修事業開始	
2005	知的障害者通所授産施設あゆも（通所定員30名）	訪問介護員養成研修事業
2006	知的障害者地域生活援助事業カリーグB（入居定員4名）	老人デイサービスセンターあゆも（認知症対応1日定員8名）
		知的障害者地域生活援助事業ピアレス3開設（入居定員4名）
		小規模多機能居宅介護施設かをる
		東部地域包括支援センター
2007		保育所おおみや保育園（定員1日90名）
2008	知的障害者更生施設那須共育学園から障害者支援施設那須共育学園へ移行	認知症対応型共同生活介護四季の空（入居定員9名）
2009		認知症対応型共同生活介護四季の花（入居定員9名）
2010		共同生活介護援助事業ピアレスⅣ（入居定員3名）
		小規模多機能居宅介護施設四季の花
		小規模多機能居宅介護施設四季の風
		知的障害者更生施設ライキ園から障害者支援施設ライキ園へ移行
		身体障害者療護施設光輝舎から障害者支援施設光輝舎へ移行

図表3 キャリアパス概念図

法人名

施設名

等級	職層	役割	求められる役割と業務	求められる行動能力		能力開発		資格	季年数						
				項目	詳細	種別	内容								
1	一般	支援職員	1. 「専門職」として一人ひとりの心身の状況に応じた支援を適切に提供できる ・日常生活援助の提供 ・個別支援計画の作成 ・支援記録の記入 ・利用者の適切なニーズ把握 ・サービス提供プロセスの理解 ・自己の健康管理 2. 「支援スタッフの一員」として適切なチームケアを行える ・報告、連絡、相談を行うことができる ・支援に必要な情報の共有 ・家族対応の習得 3. 組織内のルールに基づき、職務分担を遂行できる ・法人理念の理解 ・社会人としてのマナーの習得 ・事業内容の理解 ・職務及び利用者担当業務の実施	目標達成のための行動力	業務の目的を認識できる 目標の設定ができる 業務に対し熱意を持つことができる 決められた業務を取り組むことができる 期日までに仕事を終わることができる	OJT (職場内訓練)	業務同行訓練 利用者の理解 各種会議への参加 基礎介護訓練 記録書の記入 法人主催新任職員研修会	普通救命講習修了 ヘルパー2級 社会福祉士 移送サービス従事者研修修了	3年						
				受容と利用者支援力	利用者の状態を把握することができる 相手を理解し接することができる 相手に公平に接することができる										
				コミュニケーション能力	自ら挨拶ができる 相手の話を最後まで聞くことができる 申し送りを的確に伝達できる 相手の状況に応じて接することができる 報告が適切にできる	OFF-JT (職場外訓練)	社会福祉施設 新任職員研修 普通救命講習修了 マナー研修								
				チームワーク構成員力	他者と協力して役割を実施することができる 役割を的確に実施することができる リードしている人間のフォローすることができる 勤務に変更が生じた場合、その代役を申し出ることができる										
				客観性と専門的思考力	幻想に走らず現象に即して考えることができる 物事を客観的に分析できる 自分の判断した理由を他者に明示することができる	SDS (自己啓発) (自己研鑽)	自主勉強会の場所や設備の提供 福祉関係図書、資料の貸出								
				使命感と自己覚知	自分の立場、役割を認識することができる 組織の規定に従うよう自己を律することができる 組織の資産を私的目的に利用しないよう自制することができる 勤務時間を最大限有効に使うことができる 自分のミスを自己申告することができる										
				2	中堅	責任者	1. 「相談援助職」として相談援助サービスを適切に提供できる ・サービス提供プロセスの実施 ・利用者のニーズへの適切な対応 ・関連制度の理解 2. 「コーディネーター」として、組織内外でのサービス調整機能を果たせる ・関係機関との調整及び受入 ・来客者の対応 ・家族への調整、対応 3. 組織内のルールに基づき、職務に責任を持ち、遂行できる。 ・各種業務の企画、立案 ・後輩職員の助言、指導 ・日常業務の管理・評価 ・事業計画、報告の作成			目標達成のための行動力	継続性を持って取り組むことができる 何事に対しても最後までやり通すことができる 自ら計画を立て実行することができる 迅速に対応することができる 物事の優先順位を判断することができる	OJT (職場内訓練)	各種会議への参加 担当職務の管理 研究発表 法人主催中堅職員研修	相談支援従事者初任者研修修了	4年～6年
										受容と利用者支援力	利用者の状態を適切に判断することができる 記録や報告から支援につなげることができる 相手の立場や状況に共感することができる				
										コミュニケーション能力	必要な情報を収集することができる 事実を歪めずに他者へ伝えることができる 読解力、理解力がある 相手を気遣うことができる	OFF-JT (職場外訓練)	障害者福祉施設支援員研修会 ケースワーク講座 レクリエーション講座 広報誌講座 栃木県社会福祉協議会独自研修 カウンセリング研修 苦情受付担当者研修 サービス管理責任者受講資格研修 種別協主催研修		
										チームワーク構成員力	数名一組のメンバーをリードすることができる チームのムードがよくなるような言動や態度ができる 余裕のある時に忙しそうな人へ手伝いを申し出ることができる 予定になかった役割や、役割の隙間を進んで引き受けることができる				
客観性と専門的思考力	情報を整理し活用することができる 相手の心情を察することができる トラブルを事前に想定し防止策を講じることができる 複数要素をグループにわけることができる 仮説を立て思考を深めることができる	SDS (自己啓発) (自己研鑽)	自主勉強会の場所や設備の提供 福祉関係図書、資料の貸出 福祉士受講資格等研修への優遇												
使命感と自己覚知	自分の言動を振り返ることができる 自分の良い点、悪い点を捉えることができる 改善すべき点の改善に取り組むことができる 組織や社会を混乱させるような流言をしないよう自制することができる 権限を乱用しないようにすることができる														

等級	職層	役職	求められる役割と業務	求められる行動能力		能力開発		資格	志願年数
				項目	詳細	種別	内容		
3・4	指導監督職・主任	サービス管理責任者	<p>1. 「エキスパート（熟練者）」として、専門業務をリードできる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・特別なニーズや苦情等への受付、対応</li> <li>・サービス利用の調整</li> <li>・専門的な視点による業務刷新</li> <li>・サービス提供の管理</li> </ul> <p>2. 「スーパーバイザー」として、職員に対する適切な業務を運営できる</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・職員の指導、育成</li> <li>・研修及び会議の立案、実施</li> <li>・職員の勤怠管理</li> <li>・リスク管理</li> </ul> <p>3. 「スペシフィック・ソーシャルワーカー」として、自らの実践を立証できる</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・エビデンス（根拠・理論）に基づいた支援</li> <li>・サービス管理体制及びシステムの提案確立</li> <li>・社会情勢や国際情勢の動向の理解</li> </ul>	目標達成のための行動力	目的に沿って提案することができる 問題への対応策の立案ができる 物事に対する適切な判断ができる 問題の背景や深層を把握することができる	OJT (職場内訓練)	法人主催研修会の参画 運営会議の参画	サービス管理責任者 防火管理者 安全運転管理者 衛生管理者	7年～11年
				受容と利用者支援力	利用者や家族からのクレームの対応やケアの改善をはかることができる トラブルの再発防止に努めることができる ニーズに基づき支援方針を見出し提供体制を整備することができる				
				コミュニケーション能力	人を引き付けて情報を伝達することができる 無駄のない記述で、内容が理解できる文章表現ができる 相手の緊張をほぐすことができる 意欲を持って取り組める指示をだすことができる 良い点を見つけほめることができる	OFF-JT (職場外訓練)	社会福祉施設指導監督職員研修 社会福祉施設中堅職員研修 サービス管理責任者研修 職場研修担当者研修 カウンセリング研修 苦情解決責任者研修 種別協主催研修 社会福祉士実習指導者研修 介護福祉士実習指導者研修		
				チームワーク構成力	混乱している相手の言うことを理解し整理することができる 自分の施設の状態とメンバーの状態を把握できる 不測の事態等にすかさず支援に入ることができる 相手を建設的な方向へ導くことができる 多数の職員にまとめて動機づけすることができる				
				客観性と専門的思考力	物事の悪影響を減少させることができる 情報の真意を判断することができる 物事を多くの側面から考察し、結果を比較の上適切な判断をすることができる 一つの事を考え抜き、結論をだすことができる	SDS (自己啓発) (自己研鑽)	日本社会事業大学専門職大学院 研究開発		
				使命感と自己覚知	自分の意欲に変化にかかわらず、責任感を維持することができる 自分の意欲にかかわらず、仕事に対する積極性を維持することができる 組織の社会的責任を認識し、それにふさわしい言動をすることができる				
5・6	施設管理者	<p>1. 「職場のマネージャー」として、適切な組織の運営管理ができる</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業所の統括管理</li> <li>・経営戦略の策定</li> <li>・経営の意思決定</li> <li>・人事、財務、労務管理</li> <li>・コンプライアンス（法令遵守）の推進管理</li> </ul> <p>2. 「地域福祉の推進役」として、幅広い事業や地域の福祉計画を推進できる</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉計画策定への参画</li> <li>・セーフティネットの推進</li> <li>・行政とのパートナーシップの構築</li> <li>・財源醸成</li> <li>・政策提言</li> </ul>	目標達成のための行動力	適切な意思決定ができる 物事への責任を果たすことができる 組織目標の設定・管理ができる	OJT (職場内訓練)	法人内研修会講師	種別協主催研修会 経営協主催研修会 青年経営者会主催研修会 リスクマネージャー養成研修 施設福祉士研修	12年～	
			受容と利用者支援力	安心安全な生活が営めるように体制を整える 社会情勢を理解し利用者の生活に反映させることができる					
			コミュニケーション能力	法人内外問わず、多数の人に要領よく説明することができる 人格を傷つけずに、他者の過ちを注意叱責することができる	OFF-JT (職場外訓練)	社会経済情勢情報の開示			
			チームワーク構成力	組織目標に向かってまとめ上げたいえ、引っぱり張っていくことができる 組織を構成し物事を解決することができる					
			客観性と専門的思考力	仮説が適切であるか否かを確認することができる 複雑な事も有用な意味を持つ複数概念を形成することができる 旧来の価値観に拘束されずに新しい考え方をすることができる	SDS (自己啓発) (自己研鑽)				
			使命感と自己覚知	組織の安全衛生上の危険を解決することができる 事業戦略を立案し理事会に提案することができる 業務改革を断行し、やり遂げることができる					

## 第2節 事例報告

### 事例報告5 社会福祉法人むそう・NPO 法人ふわりの発展と経営

(注) 本事例報告に用いた情報は、2011年2月現在である。

---

#### 本事例の特徴と構成

本事例は、愛知県知多半島の半田市を中心に地域展開型の新しい福祉サービス事業を展開する社会福祉法人と地域展開型の事業モデルを全国に展開するNPOを運営している事例である。福祉サービスに関して、強いミッション志向と経営者の観点を併せ持った、社会事業を展開してきた点に特徴がある。

- I 事業地域と法人・事業の概要
- II 現在に至る沿革
- III 福祉サービス事業の組織運営上の問題解決
- IV 将来ビジョン・今後の事業展望

図表1 図表1 施設展開地図とイメージ(2011年2月)

図表2 むそう・ふわり年表(2011年2月)

図表3 発展段階

図表4 社会福祉法人むそう 地域生活支援システム概念図

図表5 様々な事業体との協働

図表6 NPO法人ふわりのねらい・シナリオ・方程式

---

#### I 事業地域と法人・事業の概要

事業地域は、愛知県知多半島の半田市を中心としている。半田市は人口12万人(2010年)で、醸造業、海運業などが盛んな地域である。

本事例は、障害者福祉の分野において、社会企業家的に発展し、社会福祉法人とNPO法人の両方で福祉サービス事業を展開している事例である。社会福祉法人むそうが、障害者福祉の分野において愛知県知多半島において入所施設型でなく地域展開型システムの福祉サービス事業を実施している(図表1 施設展開図)。NPO法人ふわりは、全国を対象にして入所型施設ではなく、地域展開型の福祉サービス事業を展開しようとする者に対して新人研修・事業展開のコンサルティング・事業継続人材育成のフォローアップを行っている。

むそうは、任意団体からNPO法人ふわり、社会福祉法人むそうと発展してきた(図表2 むそう・ふわり年表(2011年2月))。1999年任意団体「障害のある方とご家

族のための生活支援サービスふわり」を創設し、2000年任意団体からNPO法人ふわりに改組し、さらに2003年社会福祉法人むそうの認可を得た。社会福祉法人創設後2007年NPO法人ふわりは、むそうで展開する支援モデルを目指す事業所などのネットワーク組織として活動している。

社会福祉法人むそうとNPO法人ふわりの事業規模は、事業収入4億円、拠点数15ヶ所、常勤職員数31人（2011年現在）。

図表1 施設展開地図としたい（2011年2月）



図表2 むそう・ふわり年表（2011年2月）

活動主体の形態	年	知多における福祉サービス	全国における事業モデル展開
任意団体 ふわり	1991(平成3)年	戸枝理事長は、半田市の施設に採用され勤務始める。 作業所から卒業し、就労する障害者が社会的に孤立しないように、土日の社会参加活動の場を作る取組を行う。丁度、半田市の手をつなぐ親の会に所属する障害のある方の家族が「青年学級」活動を模索していたので合流する。 当初月に1日の活動。本人主体の活動を志向し、本人のディスカッションにより、翌月の活動内容を決めるというやり方だった（会員数60名ほどに成長）。この活動の中から、将来を見据えた活動内容もということになり、管理費を持ち寄る形で家を2軒借り、グループホームのための宿泊体験を始める。毎週土日にかけて宿泊体験実施。	
	1997(平成9)年	「青年学級」の保護者、半田市にグループホーム設置の陳情を繰り返し、市内に第1号ホームができる。	
	1998(平成10)年	勤務していた施設を退職。障害者が入所施設に行かない共生の街づくりを目指し、起業することにする。簿記・IT・労務の勉強をしながら、各地のレスパイト事業所を見学・研究。パンフレットを作って、障害のある方の家族を説得して回るが、「障害者をビジネスの対象にするなんてひどい奴だ」「行政から補助金もらってやれ」の声が圧倒的に多い中、5組の家族が強く賛同。その後、拠点探しなどに奔走したが、不動産屋は門前払い。決まりかかった家は、近所の反対運動。拠点探しに大苦戦した。半田市社会福祉協議会職員・乙川新町の民生委員・そして大家さんのご理解とご助力で、家が決まる。	
	1999(平成11)年	1年間の準備期間を経て説明会を行う。60名を超える参加がある。任意団体「障害のある方とご家族のための生活支援サービスふわり」開始。どんなに障害が重くても生まれ育った地域で生活し続けることを願う5組の障害のある方の家族と戸枝・木口・田中の3名のスタッフが、家を借りて、風呂・トイレ等を身障用に改装し、サービスの企画をして、広く利用を呼びかける形で事業を立ち上げる。	
		レスパイト事業・社会参加支援事業開始（利用者50名）。半田市に、ホームヘルプ事業などの事業委託を打診。実績がないと断られ、全額利用者負担の私的契約サービスに。 朝日新聞にて、「障害者の介護ひと休みも大切『家族支援の家』できた商店街の民家を活用」と題して、大きく取り上げられる。	
NPO法人 ふわり	2000(平成12)年	任意団体からNPO法人の認証を取得し、NPO法人ふわりに改組。	
		私的契約サービスで出会った在宅の障害者、既存の施設に合わない養護学校卒業者の昼間の活動の場を作るために、デイサービスを開始。利用希望者5名。半田市から補助を断られ、無補助金・全額実費負担での船出。レスパイト事業待機会員増大を受け、緊急性の高い人を優先して定員増（利用者75名）。無補助金体制の中100名近い無償ボランティアがふわりを支えてくれる。その中から2名採用し、スタッフ5名体制になる。	
	2001(平成13)年	現代国際巨匠絵画展&ふわり活動展示会開催 フランスから画家を招き、絵画展を開く。広く市民にふわりの活動をアピールし、1087名を動員。マスコミに取り上げられ、ふわりの活動が広く認知される。半田市の議員などが、ふわり助成に向けてヒアリングなどに訪れるようになる。	
		昼間の活動の場所づくりに自然養鶏（平飼養鶏）を開始。北海道から森垣聡氏を招いて指導を受ける。200羽から始める。生まれた卵は、地域の方に契約会員になって購入して頂く。 私的契約のレスパイト事業利用が順調に伸び、年間1万時間を越える。	
2002(平成14)年	板山保育園跡地を半田市より貸与され、「喫茶なちゅ」オープン。駄菓子子の販売をし、地域の子どもたちがいつも来店。 半田市が開始直前になり、約束していた小規模作業所としての補助金支給の約束を反故にする。利用者にとり以上の経済的負担を掛けられないとの切実な判断から、障害者雇用制度を活用してしのご。半田市などの行政には、支援費制度が始まるまで無補助金のまま放置される。無償の地域ボランティア、保護者の日替わりボランティアなどに助けられる。		
	グループホーム「hanabitaikai」開所。NPO法人として、グループホームを認められたのは、愛知県では初。全国で3番目。 愛知県「人にやさしい街作り大賞」受賞。地域との関係性を重視した、ソフトの福祉ネットワーク作りが高く評価される。		

活動主体の形態	年	知多における福祉サービス	全国における事業モデル展開
社会福祉法人むそう	2003(平成15)年	支援費制度開始に向けた利用者契約説明会開催。支援費制度開始 初めて福祉的補助を受ける	
		ホームヘルプサービス・児童デイサービスびゅん・知的障害者デイサービスりら開始	
		平成15年度よりA会員利用料を¥700/時間から¥800/時間とする(最低賃金の上昇に合わせて)。グループウェア導入・支援費ソフト導入	
		コンサルタント導入(株式会社P・Sサポート村田社長と出会う)ガバナンスの構築に向けて動き出す。	
		「障害のある方の一生を支える法人になるために」の選択として、社会福祉法人認可を目指し、社会福祉法人むそうの認可を得る。その過程で、社会福祉法人事務説明会、施設建設のための地元説明会を開く。半田市の横川・長根地区など施設建設予定地区の住民から温かく迎えられる。	
	2004(平成16)年	グループホーム2件目開始(なかよしホーム)	
		知的障害者デイサービスほっと開始。知的障害者デイサービスほっと廃止。(社会福祉法人の事業実施までの半年だけのデイサービスになった)	
		社会福祉法人むそう:知的障害者通所授産施設「アートスクウェア」開所。うんぼう(中華茶房)、ティニースコレクション(雑貨)などの活動開始。	
	2005(平成17)年	アートスクウェアにて絵画展開催。1000名を越える動員。	
		半田市亀崎地区にて拠点整備をしようとしたが、強い反対運動を受け、結局撤退。絵画展などを通じて集めた寄付も含めて、板山地区に拠点を設けることとなる。	
	2006(平成18)年	半田市老人ホーム隣のデイサービスセンターを半田市より借りうける(2010年3月返却)。	
		障害者自立支援法の施行により、全事業自立支援法新体系に移行する	
	2007(平成19)年	「喫茶なちゅ有脇店」オープン。リハビリを中心とした「知多クリニック」内の喫茶店。	
		「しいたけハウスによきによき(椎茸栽培)」開始 自立支援法新体系移行の補助金活用。きのご栽培をしていた方が高齢を理由に引退される仕事の備品や販路を譲り受ける。軌道に乗るまでの指導もして頂いた。	NPO法人ふわり:むそうで展開する支援モデルを目指す事業所などのネットワーク組織として再起動する。平成20年。NPO法人ふわりは、ふつうの暮らしを全国に広げるための研修・広報・研究・イベント・福祉事業所の事業展開を支援するコンサルタントなどの各事業を実施する団体として、再稼動
	2008(平成20)年	ケアホーム3件目開始(セブンハウス)半田市より市民病院の医師住宅だった建物を有償提供される。	
JR半田駅前商店街にて「狐坊庵(そばと大判焼きのお店)」オープン。半田駅前商店街の皆さんや商工会議所などに多大なご支援を頂く。			
半田市板山ふれあいセンター2階にて、学童保育「ひなたほっこ」開始。利用者3名の船出。「障害のある子どもとない子どもが一緒にいられる共生の子ども時代」を目指す第1歩と位置づける。			
2009(平成21)年	板山ふれあいセンターに、障害のある子どもも日中一時支援サービスなどで、積極的に出掛けるようにする。板山の喫茶なちゅの上に拠点整備。なちゅと合わせて「なちゅふい〜るど」と名付ける。		
	ラーメン(うんぼう)移動販売車整備。全国各地で実演販売をし、移動販売車という障害者の新しい働き方をアピールする。		
	知多半田駅前に社会福祉法人むそう本部を移転。1階を「生活支援センターあつと」、2階を研修所、3階を職員事務所とする。		
2010(平成22)年	「私らしくmeeting知多」を開催。2日間で約3000名動員。映画「降りてゆく生き方」上映会、ヒップホップグループライブなど行う。		
	板山ふれあいセンター全体の事業委託を半田市より受ける。2階の学童保育と合わせ、地域の子どもの育ちを支える大きな役割を担う。		

## II 現在に至る沿革

### 1 創業時の経緯と創業までの経験

NPO 法人ふわり、社会福祉法人むそう理事長戸枝陽基氏（以下戸枝理事長という）は、1991 年から半田市の施設に勤務を始めた。1993 年に施設の作業所から卒業し、就労する障害者が社会的に孤立しないように、土日の社会参加活動の場を作る取組を行った。その頃半田市の手をつなぐ親の会に所属する障害のある方の家族が「青年学級」活動を模索していたので合流した。当初月に 1 日の活動で、本人主体の活動を志向し、本人のディスカッションにより、翌月の活動内容を決めるというやり方だった（会員数 60 名ほどに成長）。この活動のなかから、将来を見据えた活動内容もということになり、管理費を持ち寄る形で家を 2 軒借り、グループホームのための宿泊体験を始める。毎週土日にかけて宿泊体験を実施した。1998 年戸枝理事長は、勤務していた施設を退職し、障害者が入所施設に行かない共生の街づくりを目指し、起業することにする。簿記・IT・労務の勉強をしながら、各地のレスパイト事業所を見学・研究した。

退職し、起業に至る経緯について戸枝理事長は、次のように語っている。「当初、半田市の公立通所施設の職員として勤めていたが、その施設は、運営も職員体制も福祉プロパーに任せてくれるとか、半田市民である限りは重度の人も国の基準では該当しない人も加配を市単独で行い受け入れてくれる積極的な施設であった。しかし、それでもその施設を辞めたのは、土曜日や日曜日に親御さんが、熱が出たときとか、夜間対応、緊急時対応などが公立施設で月曜日から金曜日の午前 9 時から午後 5 時までの施設では対応できない、そのようなニーズに親御さんたちとの付き合いのなかで気づいて、自分がそれをやろうと考えた。そのように考えた当初から「障害のある方の暮らしを 24 時間、収容型の施設ではなく、半田市の人は半田市のなかで普通にやれるようにしたい」というミッションは持っていた。しかしそれは既存のサービスを組み合わせ、その組み合わせの隙間を埋める事業展開をするというイメージだったが、やってみて分かったのは「既存のサービスではのりしろがつかない」ということであった。それは例えば、日中の支援を行なっている施設から、こちらの夜の支援をしている施設に引き渡す際に、人員が間に合わなかったときは、同一法人なら代わりに送っていくということができるけれども、それができないことなどを意味している。最も問題なのは情報共有ができないということである。個人情報保護法の壁などもあり、日中何が起こったのかということの情報を共有できない。本人が言語化できるのなら問題はないが、言語化できない重度の障害の人の場合には限界があった。重度の障害の人、医療的ケアが必要な人とか自閉症の人や重複障害の人の場合には、残念ながら共同で支援することは難しく、1 つの法人で支援しなければならないということに気がついた。情報共有ができれば理論的には可能だと思うが現状では難しいと考えている。」

戸枝理事長は、パンフレットを作って、障害のある方の家族を説得して回るが、福

祉界からは「障害者をビジネスの対象にするなんてひどい奴だ」「行政から補助金もらってやれ」の声が圧倒的に多いなか、5組の家族が強く賛同した。拠点探しなどに奔走したが、不動産屋は門前払いし、決まりかかった家は、近所の反対運動に遭い拠点探しに大苦戦したが、半田市社会福祉協議会職員・乙川新町の民生委員、そして大家さんのご理解とご助力で、家が決まった。

**着目点** ・事業モデル構築に際して理念の実現のために新しい発想・価値の提供の指向  
障害者が、収容型の施設ではなく地域で普通に暮らすことを実現するミッションを実現するため、家族と私的契約でレスパイト事業・社会参加支援事業を開始した際、公的助成を得てから実施すべき、福祉をビジネスにするべきではないなど批判が福祉界から出てきたが、事業モデルが従来の福祉の世界における常識を否定して創業していることを示しているのである。

1999年に1年間の準備期間を経て説明会を行い、60名を超える参加があった。任意団体「障害のある方とご家族のための生活支援サービスふわり」開始。どんなに障害が重くても生まれ育った地域で生活し続けることを願う5組の障害のある方の家族と戸枝理事長と2名のスタッフが、家を借りて、風呂・トイレ等を身障用に改装し、サービスの企画をして、広く利用を呼びかける形で事業を立ち上げた。このレスパイト事業・社会参加支援事業の開始時の利用者は、50名だった。半田市に、ホームヘルプ事業などの事業委託を打診したが、実績がないと断られたため全額利用者負担の私的契約サービスになったが、朝日新聞に、「障害者の介護 ひと休みも大切 『家族支援の家』できた 商店街の民家を活用」と題して、大きく取り上げられた。2000年任意団体から認証を取得してNPO法人となった。名称は、NPO法人ふわりとした。

**着目点** ・ネットワーク作り  
地縁血縁が無くとも、具体的な問題に取り組むことで徐々にネットワークを形成することは可能。

半田市から補助を断られ、無補助金・全額実費負担での船出。レスパイト事業待機会員増大を受け、緊急性の高い人を優先して定員増（利用者75名）。無補助金体制のなか100名近い無償ボランティアがふわりを支えてくれる。そのなかから2名採用し、スタッフ5名体制になった。同年現代国際巨匠絵画展&ふわり活動展示会開催。フランスから画家を招き、絵画展を開く。広く市民にふわりの活動をアピールし、1087名を動員。マスコミに取り上げられ、ふわりの活動が広く認知される。半田市の議員などが、ふわり助成に向けてヒアリングなどに訪れるようになった。

**着目点** ・メディア・広報活動の重要性  
メディアに取り上げられることによる認知度向上、ネットワークを形成するにも有効。

## 2 地域支援システムの福祉サービス事業が実施されるまでの5つの発展段階

共同学習期（任意団体）、事業展開期（NPO法人）、事業成長期（社会福祉法人）、多機能展開期、地域協調期の5つである。

5つの時期を分けるメルクマール、特に重要な転機について、戸枝理事長は次のとおり述べている。「共同学習期では、一番はミッションである。それは社会的使命を整理するという事。そしてビジネスプラン、ビジネスフレームの整理である。それは先進事例の調査をするということなどである。事業展開期では事業が始まったという時期。1年間は任意団体で始めて、2年目になり売上が上がったことなどによりNPO法人化するなどの時期である。事業成長期では社会福祉法人格を取得しようとなった時期。この時期には事業所がかなり納税するようになり、社会的責任なども出てきた時期。故に行政から社会福祉法人格取得の話などもあった。また、当時は施設整備のための借り入れなどもNPO法人では制限があった。故に事業を展開するにしても社会福祉法人格を取得する必要性が出てきた時期である。多機能展開期では一番のトピックはケアホームを展開したことである。夜間の親亡き後の支援を始めたというのが大きなトピックである。昼間のサービスを展開する既存の施設では、単価の安さなどもあり展開できないということがあるし、やらなければ親亡き後どうするかということがあった。従って、ケアホームを展開したことがここでは一番大きい。地域協調期では大きなテーマは社会変革である。問題意識として社会保障制度が縮小していくだろうと思われるなかで、国の基準から漏れる人々が出てくるであろうと考えている。福祉サービスを使える人と使えない人が出てくるであろう。ホームレスの人々などは後者にあたる。だから使えない人、漏れる人も社会的にくるみ込むようなソーシャルインクルージョンを意識しないとけないと考えている。それ故に制度ビジネスでない部分に問題意識を持たないとけないというのが、この時期の大きなポイントである。」

### **着目点** ・創業期の経営者の視点と技術

創業者は、簿記会計などの基本的な理解が必要であり、需要と採算性などを複合的に考える経営者の視点が重要。

図表3 発展段階

発展段階		I 共同学習期	II 事業展開期	III 事業成長期	IV 多機能展開期	V 地域協働期
経過年（西暦）		1999年～2000年	2000年～2003年	2003年～2004年	2004年～2008年	2008年～
事業	組織形態	任意団体	NPO法人ふわり設立	社会福祉法人むそう設立	社会福祉法むそうNPO法人ふわり	社会福祉法むそうNPO法人ふわり
	設立経過年数	1～2年目	2～5年目	5～6年目	6～10年目	10年目以降
	事業規模（事業収入）	3千万円未満	3千万円以上	5千万円～1.5億円	1.5億円～2億円	2億円～
	拠点の数	1ヶ所	2ヶ所	3～6ヶ所	7～9ヶ所	15ヶ所
	組織規模（常勤職員数）	3人	6人	9人～20人	20人～26人	25人～
	多機能サービス	レスパイト 余暇支援	+ デイサービス 就労支援	+ ホームヘルプ 児童デイサービス グループホーム 授産施設	+ 生活介護、就労移行 短期入所、日中一時支援 地域生活支援センター 相談支援事業	+ 学童保育、 中間支援
	利用者数（サービス別）	訪問系：75人 日中系：0 居住系：0	訪問系：117人 日中系：5人 居住系：0	訪問系：122人 日中系：9～22人 居住系：5～10人	訪問系：130人 日中系：30人 居住系：10人	訪問系：120人 日中系：40人 居住系：14人
	対象	障害児・者	障害児・者	障害児・者	障害児・者	+ 児童
経営	必要資金額	600万円	1,000万円	3,000万円	3,000万円	5,000万円
	調達方法	会費、寄付	会費、寄付、助成金	会費、寄付、助成金 補助金	会費、寄付、助成金 補助金、短期融資	+ 長期融資
	マーケティング	個別ニーズ対応	サービスニーズ対応	地域ニーズ対応	社会資源の創造	共助ニーズ対応
	人事管理	会則	就業規則	人事評価制度	目標管理制度	
	採用	仲間から	ボランティアから	ヘルパーから	リクナビ活用 中途採用（県内）	
	教育	関連事業所との ケア会議	内部会議	勉強会の実施 コンサルタントに よる内部研修	外部事例の見学	他事業所との 合同研修
	業務管理		業務マニュアルの 整備	職務分掌作成	業務管理の導入 部門別行動計画策定	企業OBの参画
	情報・IT	情報誌	ホームページ	コーディネート ソフト	グループウェア 請求ソフト	ネット会議 システム
	施設・設備	借家	借家、公立施設使用	借家、所有物件 公立施設使用	借家、公立施設使用 遊休施設	指定管理 新築
地域・社会	行政	関わりなし	半田市職員	県庁職員	厚生労働省	他の省庁
	専門家		商工会議所 （雇用保険、 労災事務）	税理士 コンサルタント	社労士	ライター、合意形成
	社会資源	親の会 中間支援 NPO 商工会議所	竹炭研究会・公民 館 体育館・飲食店 養鶏業者	コンサルタント 福祉系大学 IT会社・他のNPO	NPO法人全国ネット 病院・農家、 企業	商店街、児童館
	家族との 関わり方	話し合い	実作業の手伝い	勉強会	利用者を中心に	まちづくりの仲間 として
	外部環境の 変化	NPOの活躍	2000年4月 介護保険制度の 開始	2003年4月 支援費制度の開始	2006年4月 障害者自立支援法 の施行	2009年4月 自立支援法の 見直し

### 3 実践してみた結果発見した課題

私的契約サービスで出会った在宅の障害者、既存の施設に合わない養護学校卒業者が昼間活動する場を作るために、デイサービスを開始した（利用希望者 5 名）。デイサービス開始の経緯について、戸枝理事長は、次のように述べている。「私が市の施設職員だったとき、日中のサービスはあったが足りないのは外出支援や土日の支援、緊急時の支援だと思った。だから既存のサービスを利用しながら足りない部分を事業展開するというのが創業時のイメージだった。しかし、やってみて気づいたのはその既存のサービスにたどり着いていない人たちがたくさんいたということだった。登園拒否で在宅になってしまったとか、家族が送迎できないが故に施設に通えないとか、精神障害で引きこもってしまうとか。それは既存サービスが駄目だからそこに行っていないわけで、だから全く違う通所系サービスとかケアホームをやらざるを得ないということになった。」

### 4 資源を集合統合していくためのネットワークづくり

戸枝理事長は、出身は群馬県であり、大学が知多半島にあった縁から半田で働き始めた。特別な地縁・血縁がないが、起業に成功した。特別な地縁・血縁に頼らないネットワークづくりの方法、ネットワークづくりで重要なことについて、戸枝理事長は、次のように述べている。

「地縁や血縁に頼らないネットワーク作りでポイントになるのは、要求やニーズや問題意識が共有できるか、その問題解決を図る仲間という確認ができるかどうかだと考えている。私はいつもミッションと表現するが、社会的使命をまずは言語化することが重要である。ネットワーク化というのは仲間を引き入れるわけだから、誰が聞いても分かるようなキャッチフレーズを作ることから始める。何をやるグループなのかについて話し合っただけです。何をやるグループかが決まれば事業メニューとしてさらに具体的に言語化していく。そしてそれを世の中に発信すれば、それを目にした人が私もそうだ、ということになって人が集まってくる。そのようなムーブメントというか運動というか、方法としては常にそのようなやり方を行なっている。親御さん以外の協力者とのネットワーク作りでは、基本的にはまず本人がいて、彼はこの仕事ができる、彼はこの仕事ができるこれを合わせると養鶏だ、あるいはラーメン店だということになる。この時点ではその事業を展開するノウハウはなくて、養鶏なら養鶏場を回り始めてそこからノウハウを得たり、情報を得たり、自然養鶏を行なっている人たちのネットワークを紹介してもらったり、まさにミッションということでは、それに近い人を片端から行ってみるということになる。それを行なっていくと我々がやろうとすることに近づいていき、最終的にノウハウを得られる。だから入り口では見通しが無いがニーズがあって、困っている障害のある人がいる限り、誰かが助けてくれるという確信だけは持っている。コンサルタ

ントの方との協力についても同様で、経営者のもとへ訪ねて回って、しつこく通うことをした。そうするとコンサルティングという仕組みがあるということが分かって、コンサルティング会社をお願いしようとなる。ただし、競争原理だけ入れられたのでは福祉には合わないということでつまずいた。お金だけではなく、何のためにやるのかということを中心にしていたし、相互補完性とか理念とか社会貢献性とか、そのようなものを理解してくれるコンサルティング会社には最初はなかなか出会わなかった。セミナーなどに多く通ったけれどもなかなか出会わなくて、最終的には、講演でいかだ型の事業体を説いた PS サポートの村田さんだった。彼は豪華客船ではなくいかだ型で、小回りが利いてフレキシブルにネットワークで動いていく事業体が主になっていくし、それが市民活動として意識的にくつついたり離れたりして問題解決するような事業体がビジネスとして成り立つ時代にと説いた。それに感動して彼と話をし、コンサルタントに入ってもらった。現在ではガバナンスのコンサルタントには10年も入ってもらっているが、事業を拡大するにつれ、テーマに応じて飲食店なら飲食店対応のコンサルが入るとい各論にもなってきた。ネットワーク作りについては、現在はこの問題に対しては誰に相談したらいいかということが分かるが、最初の頃は片っ端から訪ねて回るといことだと思ふ。」

## 5 ニーズ・課題の発見と事業化の方法

ニーズ・課題の発見と事業化の方法について、戸枝理事長は次のとおり述べている。「喫茶店・鶏小屋などの事業は、或る一人のために始める。一人でも本人にニーズがあれば必ず事業になるからその人が楽しげに働いている限りは事業にしてしまうという考えで行なっている。当然ニーズがなくなれば事業を閉めると思ふが、一人にニーズがあれば同じようなニーズがあつて適性の共通性みたいなのがあつて、結果として閉めた拠点は今までになく、むしろ希望者が増えてくる。最初は通所系で喫茶店と鶏小屋を始めた。喫茶店は障害者に対して偏見があるような地域だから、まず日常的に障害者の可能性を見せないと駄目だろうと考へ、それには働く場が施設に内包されていては駄目で、一般の人たちが出入りするような働き方ということで本人たちや親と議論して、「きれいな格好をして働きたい」「食べ物屋がいい」といことだったので喫茶店を始めた。喫茶店を始めたら、人の話し声などに過敏な自閉症の方がいて、彼には喫茶店は難しいだろうといこととて、対極的な農業といことになり、野菜で儲けるのは難しいので養鶏をやろうといことになった。それでこの2つを立ち上げた。始めたときは通常の施設には行けないイレギュラーな人たちへのサービスと考へて少人数の規模でいいと考へていたが、養護学校から多数の希望者がいるといことになり、その親御さんたちと自分の子どもさんたちのできるこや特徴、よりいい働き方について1年間勉強会をやった。その勉強会のなかから何をやるかといこととて、それを施設にするとどうなるかと図面を引いたりして話し合っているうちに施

設を作るということになった。作る際には、約 3,000 万円くらいは必要というシミュレーションを示したら親御さんからいくら出せるかのアンケートを取ろうということになって、結果的に 2,700 万円という数字が出たので、それを持って役所に相談したら理解してくれて当時の福祉課長が段取りをつけてくれ私有地を借りることができるということになった。土地も資金もあるということで社会福祉法人化しようという流れになった。それぞれの時期に私の考え方が一般的ではなかったと言われるが、一般的な施設から弾かれたニーズに対してサービスを作ったので結果として今の状況になっていると考えている。一般的な施設から弾かれたニーズを持つ人たちではあったけれども、所得格差というのは殆どなく、勉強会で勉強する親たちだからきちんと年金なども使わずに貯めていたりしていた。その家族のリーダーが、子どもが大学に行くと言ったらいくらのお金を使うのか、この子たちは年金をもらった上でそのようなことは言わない。それぐらいのお金は使おうと言ってきてそのようなエピソードは大きかったと思っている。ただし、基本的にはニーズを解決するというよりも、解決するのは当事者の皆さんで皆さんがどう解決するのかということに方法論を整理したりアドバイスしたりということであり、社会福祉法人むそうを立ち上げること自体はわかりとしてはコンサルタント的だったと考えている。」

**着目点** ・事業開発・サービス開発の視点

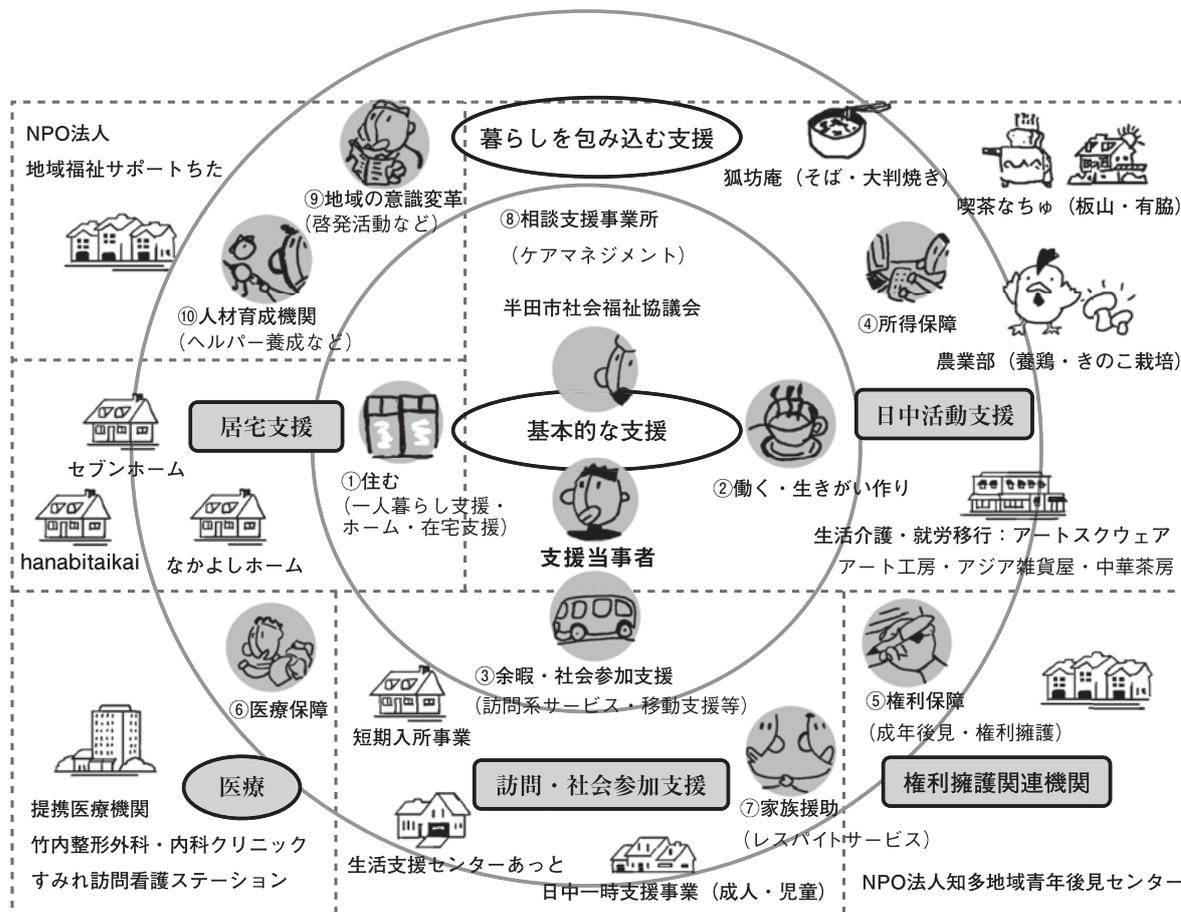
具体的な問題を、当事者の欲求から組み立てていく手法がある。具体的な要望は個別的に見えるが、一旦事業化されれば適用範囲は広い。

## 6 地域展開型福祉サービス事業の事業モデル

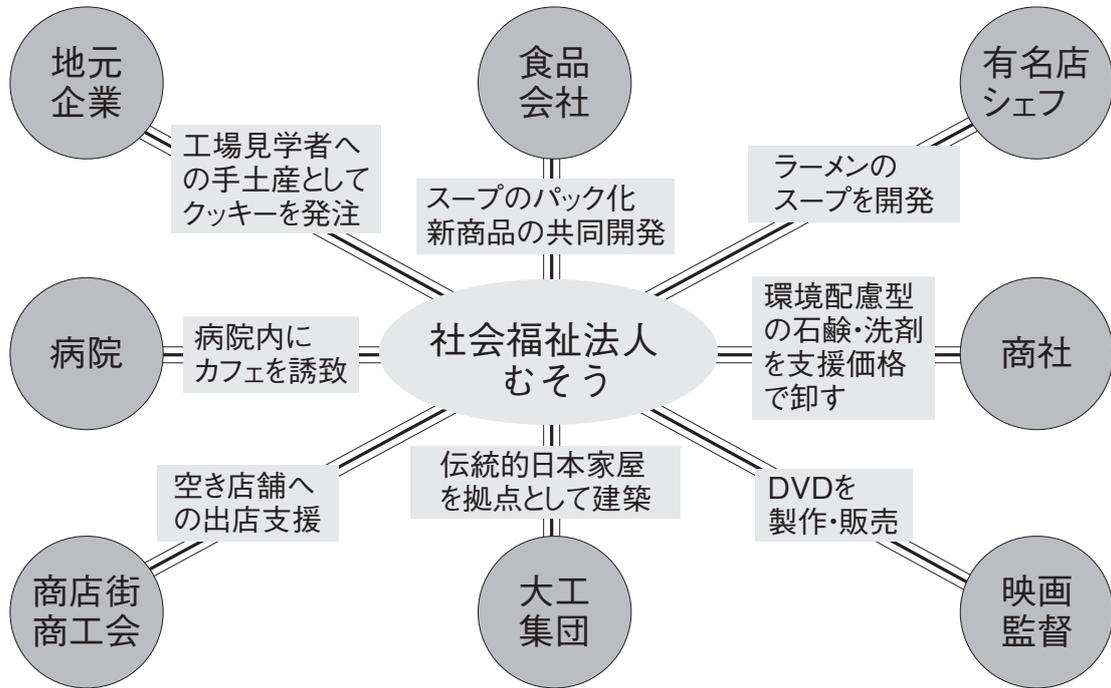
戸枝理事長は、施設中心の福祉サービス提供を豪華客船、地域で様々な事業体と協働してサービス提供をイカダに喩えている。後者は小回りが利き、同じ志を持つ者が緩やかなネットワークを作るので変化にも対応しやすいとの特徴がある。

むそうは、支援当事者に地域生活支援サービスを提供している。そのサービス提供は、むそうだけで完結するのではなく、多くの者の協働に基づいている。(図表 4 参照)

図表4 社会福祉法人むそう 地域生活支援システム概念図



図表 5 様々な事業体との協働



このサービス提供方式について、戸枝理事長は、障害者自立支援法施行以前、むそうを利用する当事者の地域生活に必要な支援は、すべてむそうが提供する支援をベースにしていた。しかし、現在では、地域における相談支援体制の充実およびマネジメント機能の向上に伴い一人の利用者に対して複数の障害者支援事業所が協働して支援を提供する機会が増えていると記している。

**着目点** ・制度改革の方向性との適合  
 障害者自立支援法が目指す方向性を受けとめて、適合的に事業を展開している。

## 7 利用者と地域の課題の段階

利用者に必要なサービスには2つの段階があると戸枝理事長は考えている。2つの段階とは「地域で暮らす」段階と「親亡き後、地域でずっと暮らしていく」段階である。親亡き後の段階の課題に応じるためには、社会福祉法人化するのが意義ある対応である。

## 8 市場と競合

福祉サービス事業に関する市場と競争について、戸枝理事長は次のように述べてい

る。「支援費制度が始まるまでは、知多半島59万人のエリアでライフが運営する支援センターと我々の2カ所しかなかった。我々が後発なのでライフの所長さんと話し合った。最初はエリアで割るかという話も出たが、ライフの所長さんから、これからは選べなければ駄目だとの考え方が出されて、地域を重ねて展開することになった。それで支援費制度になって2カ所しかないからこの2カ所に集中したのだけれど、こちらはやり切れないということになった。それで自立支援法に移行したときに社会福祉協議会のなかに支援センターを作って、我々の組織の人材を出したのです。その頃には同業の人々によるNPO法人が多く設立されていて、その支援センターにノウハウを求めて集まってきた。だから、我々は人材を外に出すことで社会化したと考えている。我々だけが伸びていくことは、結果的にサービスを選べなくなってしまうことになる。サービスの多様性とか社会参加とか特徴のある事業が多くあった方がいいということに対して、我々は人材を外に出すことでそのノウハウを社会化できたと考えている。また、それにより我々は質を上げたいということも考えていたので、我々は新規利用を受けとめず、新しい支援センターの方で対応することにした。我々もいい意味で立ち止まることができたと考えている。さらには、後発のNPO法人から優秀な人材を外に出したことに對して大きく評価してもらい新たなネットワーク作りにも作用したと考えている。例えばNPO法人の連盟から「地域福祉サポートちた」が設立された。そこの代表がもともとノウハウを配っていて、我々もそこから教わったのだけれど、もともとそのような風土があつてそれが文化として定着していると考えている。それは視点が当事者主体にあるからだと思っており、事業者主体ならシェアとか収益ということになってしまう。当事者主体なら様々なサービスがあつて選べた方がいいのだから、我々は『いかだ型』と言っているが、様々な団体があつてそれが綱でつながっていて、そうしないと巨大資本に勝てないということもあるし、研修などは一緒にやるなど、まさにそれが市民活動なのであつて、市民にとってはそれが一番いいと考えて運動してきた。」

## 9 行政との関係

さらに、行政との関係について、戸枝理事長は次のように語っている。「行政とはいいい関係を保っているが、基本的には頭下げてお金をもらつてという発想は誰も持っていない。行政のお金がないということもあるし、それでやつてしまえば行政サービスになってしまうという意識を持っている。だから行政との関係で言えば独自性はかなり強いと考えている。我々の地域が先進地といわれるのは、新しいニーズに対して今までは市民が行政に何とかしてくださいとお願いしていたのが、市民団体が自己解決してしまう。それがやはりクラスターとしてかなり大きくなってきて良くも悪くも二重自治になりかかっている。地域の問題は地域の住民が解決するのが理想であつて、そうすると何もしない行政がいい行政ということになるけれども、いま実際に行政が

そのように見学者に説明している。いずれにしても、半田市がよくやってくれたのは信用を担保してくれたことが挙げられる。公益にかなう団体かどうか判断して、公益にかなうとなれば最初から援護射撃はしてくれたという実感はある。」

### Ⅲ 福祉サービス事業の組織運営上の問題解決

#### 1 福祉サービス事業の特徴、一般的な組織課題との共通性

福祉サービス事業の特徴と共通性の境目に関して一般性があるか、個別事例毎の差異が大きいかについて戸枝理事長は、次のように考えている。一般的な事業と福祉サービス事業の相違はいろいろあると考えているが1つは日本の福祉サービス事業は「箱軸」ということである。すなわち、先に何らかのサービスとか機能を持った箱が用意されて、そこに地域ニーズが周流されていく。周流された人たちのニーズに共通性があるかといえば、全く同じニーズなどはなくて、結局は合わなかったり我慢したりということになる。私が他と違うとすれば「人軸」ということだ。その人がどのようなニーズを持っていて、地域でどのような生活を継続したいのかということに対して箱に入れて管理するのではなく、ソフトのサービスが寄り添うというサービス提供をしている。当然100人いれば100通りの違いがあるわけで、サービスが多様化したということである。そこは逆に一般の事業との共通性と考えている。お客のニーズに合わせてサービスが設計され供給されるという意味で共通な部分と考えている。施設とか病院とかでも個別性について努力されているとは思いますが、そこに集められた時点でニーズなのかどうかという感じがする。それを否定しているということではなく、多分に98%の人はそれでいいかもしれない。しかし、それで収まらないニーズとか零れ落ちたニーズに対してはレディーメイドではなくオーダーメイドのサービス提供でなくてはならないという考えである。今まではそれがわがままで片付けられたり、安定剤の大量投与とか行動抑制などになったと思っており、その辺りが1番違うのではないかと考えている。

#### 2 人材の条件と福祉サービス開発提供の特性

人材の条件についても以下のとおり、戸枝理事長は述べている。「人材についても当初はニーズ優先だった。これだけのニーズがあるのだから人材をどうするかということで採用していた。しかし、職員の質の問題が出てきた。この職員で続けると事故が起こると想定できたり、外出支援など是对応の難易度が高いがこのままの職員の質では評判も落ちるだろうし、最も危険なのは介護事故であり事故が起こってしまえば事業所自体が終わってしまう。そのような時期があり職員を入れ替えていった時期がある。即戦力ということでは、同じ時期に日本福祉大学のなかにヘルパーの講座を持ち込んで、学生が1年生のときにヘルパーの資格を取れるようにした。そうすれば卒

業年次に介護福祉士の受験資格が取得できるというシステムを作った。現場としては社会福祉士も必要だが介護福祉士が最も必要で、そのような仕組みを作ったことが大きいと考えている。ただし、一方では日本福祉大学からの人材に偏ってしまってくる。そうすると多いのは計算や請求事務ができない人が多い。それで人材のバリエーションも考えないといけないということで他大学からも採用するが、結果的に仕事の中身が分かるまでとか、必要な資格を取得するまでに時間がかかる。多様な人材が必要なだけけれど採用した後に投資をして育てなければいけないという課題がある。中途採用でかなり採用した時期もあるが結論としては誰も残っていない。我々のやり方を受け入れずに、前に勤めていた施設のやり方を主張してくるなど何かカルチャーに相違があると感じる。決定的にはコミュニケーション力が足りないということが挙げられる。障害者の方の地域での生活を支援するというのは人とコミュニケーションをして事業展開する、サービス供給するということであって、施設内である程度ルーティン化、マニュアル化されたサービスを行なうのとは異なる。そうなるとコミュニケーション力が問われるのだがそれが決定的に足りないということがあり、我々が展開しているサービスの本質として不向きということがある。それを育てようとした時期もあったが、現状はサービス量から利用料を決めるようにして、そのなかで人材の質を変えていったのと、大学を利用してのインターンシップ的な仕組みを並行して用意して、さらにそれだけでは人材に偏りが出るので一般採用も取り入れているというのが現状である。」

### 3 人材育成の方法

さらに、人材育成の方法についても以下の意見を戸枝理事長は述べている。「人材については、自立支援法ができるまでは、ニーズに応えるために人を用意していた。しかし、支援費制度を1年やったところで、ニーズすべてに応えることができないということでブレーキをある程度かけて、今は完全に人材については質を重視している。職員にはきちんとトレーニングして、サービスについては緊急度が高いニーズから対応して、体験的なサービス利用は場合によっては断るという方針にしている。ニーズに一方的に応えるという当初の考えでは職員の過重労働になるし離職率も高まる。故にそのようなものにもブレーキをかけて、研修などを重視している。研修は、1つは座学。講師を呼んだ学習である。もう一つはOJTである。OJTをしなければいけない部分もある。また中心になる職員はケアだけではなく、運営とかマネジメントなどについても研修を行なう。ケアの部分ではロールプレイ、アセスメントのトレーニング、障害理解の基礎的研修などを行なっている。」

### 4 経営者の専門性：経営者あるいはサービス開発者の専門性の獲得育成

福祉サービス事業における経営者の専門性についてはどう考えられるだろうか。こ

の問いに対して、戸枝理事長の答えは以下のとおりである。

「この業態は手仕事で職人的であると考えている。故に手仕事だとすると徒弟制しかない。技は見せるしかできないと考えている。また一方で座学とか知識として持てばいい部分もある。だからまず直接サービスを科学的に言語化できる部分をまず取り組むべきで、その他、OJT的に教える部分もあるし、マニュアル化できる部分もあると考えている。最終的なニュアンスとか心構えみたいところはやはり親方がいると考えている。全部がアナログであるというのはまたおかしいとも考えている。さらに大事なのは、日本の福祉経営者というのは現場経験がない人がかなりいる。アメリカなどは殆どが現場経験10年くらいはある。ケアにも知識と技の2つの要素があり、例えば障害の見立て、何にアビリティがあるのかは知識がないと見立てられない。その人にどう対応するか、例えばパニックになっている人をどうおさめるかというのは技の部分だと考えている。この知識と技を持っている人、もっとシンプルに述べるならエンドユーザーがどういう人かということが分かる人が経営者にならないと、スーパービジョンもできないし、展開するサービスもずれていってしまう。そのような意味で10年くらいの現場経験がある人が経営者にならないといけないと考えている。経営者の専門性が問題になるときに、経営手法、人事管理などがあるが、その前の段階でエンドユーザーを高いレベルで理解する経験と知識、これが必須条件になると考えている。現場上がりか経営者になるための学びが整理されているかということが重要になってくる。最近大学でも社会人向けのコースなどを出している。いずれにしても起業家というときに、コアになる専門性とか知識や技術が必要だと考えている。そのような意味で人のマネジメントというのは絶対に変わらないので、歴史書などをよく読んでいます。軍略書などで誰がどのようなジャッジをしたのかとか、ビジネスモデルとしては江戸時代がどうだったのかということが最も興味がある。サービスとしては徒弟制にこだわっているので神奈川の秋山木工さんなどを参考にしている。」

#### IV 将来ビジョン・今後の事業展望

##### 1 事業モデルの全国展開

むそうで展開する支援モデルを目指す事業所などのネットワーク組織を展開している。

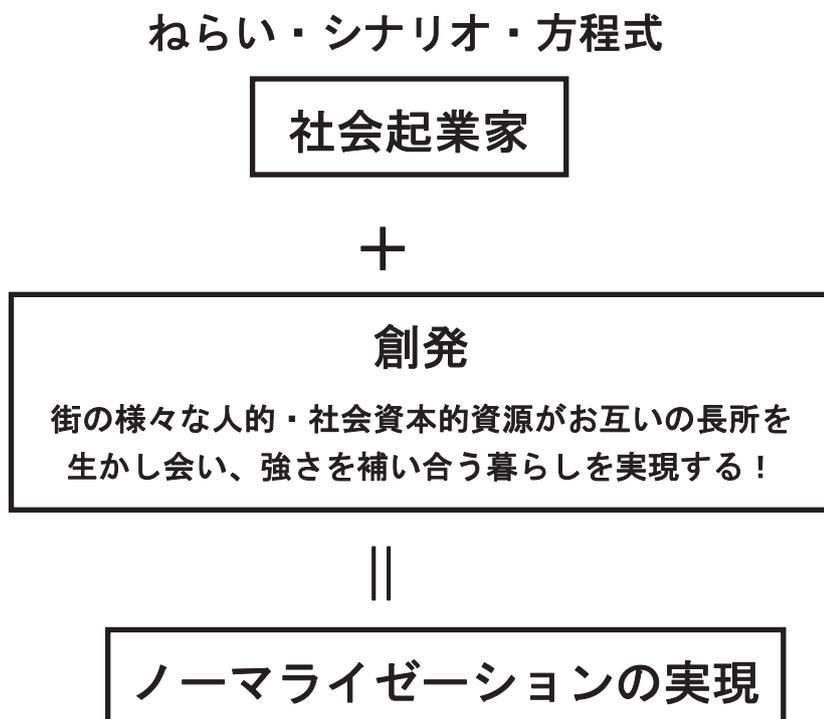
戸枝理事長は、2007年NPO法人ふわりをむそうで展開する支援モデルを目指す事業所などのネットワーク組織として再起動させた。その背景として、次のとおり説明している。同じような事業を展開したいという団体はかなり出てきており、それらは同じようなステップあるいは同じような悩みを抱えている。これまで事業を展開してきたある程度の法則性というものがあることが分かっているので、それを活かして新たな団体に対してスーパーバイズを行なうという機能を意味している。この事業を展

開していこうとしたのは、地域福祉は地域の文化や暮らしぶりも含めて受けとめるということですから、法人格も含めて別で、そこに裁量権がないと、いい地域福祉にならないと考えたからだという。

NPO 法人ふわりの目標は、「どんな生きにくさを抱えていても 住みたい場所で愛する人とずっとふつうの暮らし続けることができる街づくり」を目指して社会福祉サービス事業を展開してきたが、社会福祉法人むそうを立ち上げたことにより、すべての福祉サービス事業をふわりからむそうに移し、ふわりは、活動が停滞した状態になった。前述のとおり、NPO 法人ふわりは、ふつうの暮らし続けることができる街づくりを全国に広げるための研修・広報・研究・イベント・福祉サービス事業所の事業展開を支援するコンサルタントなどの各事業を実施する団体とした。そのホームページ上には、「ともに学び合い、自立と共生の街づくりを全国で展開する個人や団体とつながっていける「志のネットワーク」として機能して行けたらと思います。」と記されている。NPO 法人ふわりは、全国を巡回しての学習会を実施し、機関誌「ふわふわ」を発刊した。

このネットワークは、下記の図のとおり、「社会起業家」を想定している。

図表 6 NPO 法人ふわりのねらい・シナリオ・方程式



この活動について、戸枝理事長は、以下のとおり述べている。

「むそう」は「地縁」でたまたま知多というところで出会った市民団体で、「ふわり」

は「志縁」で距離は離れているが、ミッションは共有している。地縁の市民団体は地域が暮らしやすくということでは一緒だが、ターミナルケアまで含めてブラッシュアップするというところまでは考えていない。一方、志縁の団体は一緒にやる限りはミッションを共有している。だから地縁は密着度が高く志縁はミッションの共有度が高い。

地縁の団体では、同じ地元ではアラも含めて見えるからなのか、色々教えたり情報提供したりするが事業体として一緒に勉強して展開するというのは難しい。一方、志縁のほうの団体は全国規模で一緒にやりたいのならばということになる。

ただし、それが今後のビジネスモデルになるかというところ少し迷いを抱いている。ホールディングスということでは法人は別で、人材の質を中心としたノウハウを共有するための「ふわり」であり、難しいのはそれぞれの事業所に対して人事権がないからアドバイスをしても参考程度でしか受け取られないし、明らかに間違った選択をしていると思っても決裁権はこちらにはない。独自性を保つということでは法人は別にしたが、なかなか難しい点がある。私としてはホールディングスに力を入れて、地縁の「むそう」は拡大しないと意識してきたのだが、ホールディングスにも難しいところが出てきているので、今は「むそう」を拡大してもいいのではと思い始めている。ホームヘルプの利用者が80人で日中活動の利用者が40人いる。半分は子どもで学校に通っていて、半分は通所施設に通っている。その40人のうち20人はまだ家族と一緒に暮らしており、20人は親亡き後でケアホームに入所している。この80、40、20というのをワンパッケージにすると、職員が常勤20人くらい必要になるが、いまある箱で収まる。このワンパッケージが自分のなかではある程度の結論で整理ができていて、これをホールディングスで我々の技術に移転するとすれば、デメリットとして言うことを聞かないところもあるし、すぐ真似ることができるところは吸収するがかなりの努力を要するところなどは取り組まないということがある。従って、直営店とフランチャイズ店というような両方を仕掛けないと難しいのではないかと考えている。「むそう」でもワンユニット増やすということを考えている。ホールディングス化したからといって、それぞれの事業所がある程度完結に機能しているということではない。完全に経営傘下におさめるということではなく、コンサルティング的にかかわっている。

NPO 法人の事業の重要な課題について、以下の点を戸枝理事長は指摘している。コンサルタントということではニーズは莫大にあるのだけれど、人材育成から始めなければならないのが実情で、実質的にはコンサルではなく経営になってしまう。それならば直接サービスを展開した方がいいのではと考えるし、親亡き後の安心を配る事業所まで育てるという努力をするには経営責任がないと届かないと考える。ただし、今それを我々が行なわないのは、金太郎あめのような同じようなサービスだけを作っても、社会参加性とか地域性は担保されないのではないかと考えており、直営で

ある程度のクリエイティブさを持った支店長というような人材を作れる自信があれば全国展開をしてもいいと考えている。我々がそれをしなくても、いずれそのように仕掛ける人が必ず出てくると思っており、また、一方で、我々でもう少し頑張っ取り組んでみようかという気持ちに今は動いている。

## 2 起業のためのファイナンス

起業するには、例えば起業するときにはやはり1千万円ぐらい要るが、若い職員たちが給料のなかから貯めることは不可能だ。むそのの仕組みで育ってきた職員には、お金を貸し付けた上で出し、その上で運営費のなかから返していくことを考え、今後はそういう展開に力を入れたいと思っていると、戸枝理事長は語っている。

## 第2章 社会的課題解決のための福祉サービス開発と運営に関する事例報告

### 第3節 事例から得られる示唆と取り組むべき問題

#### (事例が示唆する社会企業家と人物像)

第2節の事例は、ミューを除き創業者が社会企業を牽引した事例である。これらの事例では、創業者は強い使命感と熱意を以て遭遇した様々な困難を乗り越え事業を成功させた理念を示す面がある。他方、事業のキャッシュフローを把握し、環境変化に先取りあるいは適応させた事業を発展させることができる経営者の視点も併せ持っている面もある。社会企業家は、事業を継続的に遂行する、ビジネス感覚を持ちつつ、責任ある立場に立って、理念と経営の二つの中核を持つ事業を創造し運営する主体でもあると捉えることができる。第1章第1節で記したように、福祉サービス事業は、理念と経営という二つの中核を有する事業であることを示していると解釈することができる。

第2節の事例が示した発展の軌跡から、福祉分野における社会企業家像を取り出すことができる。それは、社会的課題を解決することをミッションと考えて、地域に働きかけ組織を動かしてその時期・その地域で求められる福祉サービスを開発する起業家である。第2節の事例では、従来の延長ではなく、創造的に解決が求められる社会環境のなかで、その時期その地域の社会的課題に取り組む、創造的解決方法を編み出し実行する担い手が登場している。

これらの起業家は、第1章において指摘した、社会イノベーション・新しい福祉サービス開発の担い手としての社会企業を実現した社会企業家である。これらの社会企業家の事例には、その創業期の状況に即して考えると、社会的イノベーションと理解すべき、多くの創造的解決方法が現れている。そのなかからそれぞれの事例に則して、社会的イノベーションの例示を取り上げることができる。例えば、事例報告1の新川老人福祉会の事例は、創業時の1970年代には、当該地域では地域から隔離した立地に老人ホームは身寄りがない救貧施設であるとの観念が一般的であった状況のなか、家族との面会を多くできる立地で施設を開設し、面会者が来ない利用者のために地域の中高生が仮の孫となって施設に面会にくる里孫制度の創設のほか、地域のボランティア、家族会や後援会を組織化して、ボランティアや寄付が福祉活動の基本となる事業展開方法が創出されている。事例報告2の正吉福祉会の事例では、1980年代における高齢者福祉において一般化されていなかった、利用者が求める高度なサービス水準の実現を、組織的かつ継続的に実施する事業展開方法が創出されている。事例報告3のミューの事例では、地域の精神障害者の授産施設づくり運動から始まり、地域で精神障害者が普通に生活していくために、クラブハウスモデルを取り入れた作業所を創るというオリジナルなエンパワーメント・モデルなどの精神障害者が必要なサービス開発を行う一方、地域住民を対象にしたメンタルヘルスクエア活動を併せて実施する事業展開方法が創出されている。事例報告4のあいのかわの事例では、創業時の1990年代初めには障害者に対するサービス提供、障害者施策は、障害の種類・程度に基づく障害種別であることが当然とされ、

あるいは年齢によって「障害児」と「障害者」に区分けされ、受けられるサービスも異なってしまうことが一般的であった。これに対して、創業者は、必要なことは障害者個人にとって真に必要な支援であって、それを実現するには障害の種別を超えた福祉活動が必要だと考え、当初は知的障害から事業は開始したが、障害の種別を超えた、福祉サービス事業を創造していった。事例報告 5 のむさうの事例では、創業時の 2000 年代に街のなかで普通に暮らしたいと障害者の声が強くなる状況において、入所施設型でなく地域展開型システムの福祉サービス事業を、行政に限らず多数の事業者の協働を作り上げ、さらに福祉資源を地域活性化に繋げる地域経済循環型事業として創成した。

このような社会企業家は、自己の行動様式や発想・方法論等を、周囲に伝搬させる能力を保有している人々である。創業者の掲げる理念が共鳴的に働き、事業展開を推し進めているのである。事例に取り上げた社会企業家には、福祉サービス事業に従事したのちに創業した者も初めて福祉サービス開発に従事し創業した者の両方が存在するが、いずれの場合も関係者・組織内そして地域社会等の者から尊敬を集めるカリスマ的人物である。

#### **(発展の軌跡の段階)**

第 2 節の 5 つの事例は、それぞれ異なる発展の軌跡を描いているが、概ね創業準備期・創業期、事業展開期、事業継承期の段階に分けて考えることができる。すなわち、創業期は概ね単一施設で単一の福祉サービス事業を行っている時期である。その後、複数施設において複数の福祉サービス事業を行う時期である事業展開期に移行する。この時期には、事業規模・事業所数・人員も増加し、組織形態も創業期より複雑になり、それまでより組織的管理システムが必要になる。創業後、時期を経て創業者から後継者に事業を継承することが必要な事業継承期に移行する。

このような発展段階は企業成長の一般的な発展段階モデルと大差ないが、本報告に収録した福祉サービス事業の事例では、民間企業と比較すると、少人数・小規模でも次のフェーズに進み、事業発展期になってもなおトップダウン的意思決定スタイルが採用される傾向が見受けられる。

#### **(発展の軌跡の段階における社会企業の実践からの示唆と残された課題)**

第 2 節で取り上げた 5 事例は、事業開始時期が 1970 年代、1980 年代、1990 年代、2000 年代と違っており、現時点で発展の軌跡の段階は異なっているので、段階別に整理して検討することが可能である。

1970 年代、1980 年代に事業を開始した、新川老人福祉会の事例と正吉福祉会の事例では、事業継承期に入っている。1990 年代以降に創業した、あいのかわの事例は創業期を経て事業展開期に入っていると考えられる。従って、創業期、事業展開期、事業継承期について、示唆を検討することができる。

以下において、創業準備期・創業期、事業展開期、事業継承期の段階別に分けて、事例から得られる示唆を整理するが、上述の社会企業家が、取り組んだ軌跡から、今後社会企業家的活動を目指す上で参考となり得る、多くの示唆を得ることが可能である。しかし、多くの優れた実践を経てもなお残された課題がある。本節では、発展の軌跡の段階別に示唆を検討したのちに、残された課題についても指摘することとする。

福祉サービス事業における社会企業家は、理念と経営の二つの中核を持つ事業を創造し運営する者であると述べた。この観点から、社会企業の実践から得られる示唆を、次の三つの側面に着目して整理する。すなわち、

A 問題発見・創造的解決アプローチの側面：

社会的問題解決のための事業展開方法の創造・サービス開発・マーケティング手法の革新などが行われている。

B 理念実現の事業の側面：

理念が共鳴し、組織の外と中に展開していく過程がある。理念の創発と組織内への浸透などが見られる。

C マネジメントの側面：

理念と経営の二つの中核を有する事業における、マネジメント手法の開発・展開を観察できる。発展の軌跡によって、その現出は異なる。

### (創業準備期・創業期の段階における示唆)

創業準備期・創業期の時期は、概ね事業展開しているサービス圏域も事業所も単一であり、規模も大きくない。創業者が直接職員に接する機会も多く、理念の徹底も図りやすい。事業機会発見と事業方法の構築が主たるテーマとなる。

A 問題発見・創造的解決アプローチの側面（社会的問題解決のための事業展開方法の創造・サービス開発・マーケティング手法の革新）

① 顕在化しつつある実際の需要・問題が具体的に把握され、その解決方法が明確化されていたことである。新川老人福祉会では、魚津市における老人福祉サービスの需要と供給不足であり、「正吉福祉会」の事例では東京都近郊都市における必要な高品質の老人福祉サービスの需要であり、「あいのかわ」の事例では、知的障害の更正施設サービスの需要であり、ミューでは精神障害の授産施設サービスの需要であり、「むそう」の事例では適切なレスパイトサービスの需要である。どの事例でも、その時期・地域の具体的な問題が具体的に把握されている。そして、その問題解決のために、事業方法が構築されている。言い換えれば、この種の具体的な地域課題の解決をミッションとしつつ、それをビジネスの手法で解決していくとする明確なスタンスの表出が強く見てとれる。

② 事業展開方法の構築に際して理念の実現のために新しい発想・価値の提供の指向があることである。従来への制度・発想・条件・手法を一度白紙にして、考えるこ

とである。「新川老人福祉会」の事例では、創業時に地域から隔離した立地だった従来の閉鎖的救貧的養老院の発想から家族が訪問する立地で地域との繋がりを深める施設とし、人権思想と高齢者生活の向上を実現しようとしていた。「正吉福祉会」の事例では、当初から個別接遇と利用者の人間的尊厳を重んじ地域との交流のなかで利用者の生活の質を向上させる福祉文化の創造に資するとの指向を明確にして、特別養護ホームを「終の住家」だけにしないことおよび単に特別養護老人ホームの施設を運営するとの施設運営だけを行うのではなく地域市民の参加による市民のための利用施設となることを目指し、在宅福祉サービスの拡充を明確に目指して事業を進めてきた。「むそう」の事例では、障害者が入所型の施設ではなく地域で普通に暮らすことを実現するミッションを実現するため、家族と私的契約でレスパイト事業・社会参加支援事業を開始した際、福祉界から公的助成を得てから実施すべき、福祉をビジネスにするべきではないなど批判がなされた。これらの事例では、創業に際して従来の福祉の世界における常識を超えているのである。

- ③ ネットワークづくりの重要性と活発なネットワークづくり活動があったことである。社会的問題を解決するには、単独では不可能であり、資金調達などで多くの後援者・協力者、地域の支援が不可欠である。ネットワークづくりは極めて重要である。そのネットワークづくりは、受動的に紹介を得るだけでなく、創業者が広く熱心に動き回ることによって得ることもできる。「あいのかわ」の事例では、創業者が熱心に多くの関係先に説得に回った。関係先の開拓は、電話帳をもとに飛び込み的にしらみつぶしに行っている。「むそう」の事例では、創業者には出身地という地縁がなく地元の家族会との繋がりに始まり多くのネットワークを構築している。「むそう」の事例は、最初から強い地縁が無くとも事業開始・展開は可能であることを示す例である。このようなネットワーク構築のあり方は、民間企業に見られるストラテジック・アライアンスやコラボレーション等の共同化を念頭に置いた諸戦略とは大きく異なる。これらの事例では、パートナーシップを形成するというよりもむしろ福祉サービス事業のミッションに共鳴する支援者を確保するといった性格があると解することができる。
- ④ 新しい高品質のサービスを実現具体化する方法論が編み出し実践したことである。創業者が達成しようとするサービス品質あるいは利用者が潜在的に求めているサービス品質は、計量して、対人援助担当者に示すことは難しい。多数の職員・職種が協働する対人援助サービスでは単に良いサービスというスローガンだけでなく、具体的に組織内で共有する感覚にして初めて実現できる。「新川老人福祉会」の事例では、職員が認知症や感染症など対応実践のなかで研究し品質を向上させる取組みを奨励推進し、創業者が具体的に指示指導した。「正吉福祉会」の事例では、創業者・苑長が具体的な事項でその品質水準を示して、多くの職員が理解す

るように努め、組織内の共通感覚にしていった。これらの戦略行動は、「他山の石」となるような先行事例があったわけではなく、むしろカリスマ型リーダーの信念やこだわりの所産と解することもできる。

- ⑤ 事業展開をしているサービス圏域の特性と行政の役割について理解して事業展開方法を創出したことである。サービス圏域とは、本節では福祉サービス事業が対象とする地域を指す。多くの場合、その地域の市町村が計画を策定してサービスの供給量や供給のあり方を決める圏域であることが一般的である。その意味では、サービス圏域の特性に決定的に影響を与える行政との関わりは非常に重要である（ただし、事業者がサービスを提供する地域の範囲と行政の圏域の範囲とは必ずしも一致しない場合もあるが、そうであっても行政の影響力は非常に大きい）。また、多くの福祉サービス事業の事業展開では、収入は公的財源である自治体の支出あるいは社会保険の保険給付（これらは、強制的に国家が徴収する税金あるいは社会保険料が財源になっている）とサービス利用の契約で支払われる市場取引の対価（利用者等が任意に契約して支払う）である。福祉サービス事業の収入に関しては、公的支出に多くを依存する面があるので、行政が非常に重要なステークホルダー（利害当事者）になっていることである。制度改革の方向、行政執行の方向を先取りすることができれば、円滑な事業展開をしやすくなるという面もある。

- ⑥ 福祉サービス事業に関する後援者・後援組織の重要性を認識し、これらを取り込んだ事業方法を創出したことである。「新川老人福祉会」の事例に典型的に現れている。創業時から創業者はボランティアの重要性を認識し、その組織化に努めその組織は現在に至るまで継続して活躍している。また、寄付を募ることに注力する一方、多くの後援者を得るようになっていく。医療との連携を図る際、準備会発足とその後の事業展開には、地元の多くの後援者の力に依るところが大きい。

#### B 理念実現の事業の側面（理念の創発、理念の共鳴、組織内外への展開・浸透）

理念・目的の明確化がなされていたことである。創業期最も必要なものは、なぜこの事業を創業しなければならないか、何のために創業するのかという理念・目的の明確化である。例えば、行政の同意を得て補助金を確保し、さらには一般市民からの資金(寄付金等)を募るなど、多くの協力者を仰ぐときやいい職員を採用しようとするときが必ずある。いずれの時であっても、その事業が依って立つ理念や目的が人を動かし、事業を前進させる。事業が始まって順調に進展しないときにも、理念・目的はもう一度その時点に立ち返るべきものでもある。

#### C マネジメントの側面（マネジメント手法の開発・展開）

事業が発展できる経営管理の技術を持っていたことである。キャッシュフローの把握・見通しなどの経理面、組織規模に合わせた業務規定の整備、情報通信設備の導入活用などが含まれる。「むそう」の事例では、創業者は経営管理の技術の重要性・

必要性を認識し、簿記・情報通信技術を学んで創業している。

さらに、創業者が自ら纏めた5つの発展段階（本章第2節に掲載）には業務マニュアルから規定整備、導入ソフトも順次拡大している状況が示されている。ここで大切なことは、これらの経営管理技法を導入するに際し、独学でノウハウを習得することに執着せず、プロフェッショナルな人材を採用したり、コンサルティングの導入を行っていることである。

### （事業展開期の段階における示唆）

次に、事業展開期の時期は、事業の規模、サービス圏域も拡大し、事業所数も増加する。このため、創業期とは異なる組織課題に取り組んでいる。A問題発見・創造的解決アプローチの側面も引き続き重要であるが、創業期と比べてCマネジメントの側面である、理念と経営の二つの中核を有する事業における、マネジメント手法の開発・展開に重要性が増している。

A 問題発見・創造的解決アプローチの側面（社会的問題解決のための事業展開方法の創造・サービス開発・マーケティング手法の革新）

①創業時の理念・取り組む課題は、その後の事業の発展・展開のなかで変化・進化していったことである。「新川老人福祉会」の事例では、措置制度の時期、その後の在宅福祉の時期、さらに施設機能の地域へ展開の時期に進展するに伴い、創業時の課題から変化している。「正吉福祉会」の事例では、創業時の理念の中核は維持されながら、時代の変化と事業形態の転換に伴い理念を新しく改定している。「むそう」の事例では、創業当時の課題であった障害者のレスパイト事業を始めて見ると、地域に存在する課題・問題が浮き彫りになりそれらの課題・問題に取り組むなかで様々な事業体と協働してサービス提供する地域福祉サービス事業へ進化している。これらの事例では、時代の変化・制度改定などにより地域における解決すべき課題・問題が変化したことに対して取り組んだという面があるし、また事業者自身が地域の課題解決に取り組む過程でもっと大きな課題を発見し取り組んだという面もある。創業時の理念・取り組む課題は、時代・事業展開に伴い変化・進化している。

②加速化した時代の変化・制度改革へ対応してきた点である。時代の変化・制度化区画へ対応して、理念の見直し、経営機能の発揮・ノウハウの導入、人材育成が求められ、その対応がなされていた。時代の変化への対応に関する問題としては、創業期から展開期に移行する時期は、10年単位の時間の経過がある。社会保障を取り巻く環境は、いまや3～5年で大きく変化する。制度が変わる、時に価値観まで変わる。その変化のなかで、創業時の理念や目標はいつまでも変わらずにいる必要があるとばかりは言えない。変化に合わせて理念や目標は変える必要があるのかないのかを検証する必要があるだろう。

③コミュニケーション戦略を有効に活用して成果をあげている点である。多くの事例

で、インターネットのホームページを利用しており、大規模な広報のためのマスメディアの登場・大規模な講演会開催を行っている。「新川老人福祉会」の事例では、積極的に講演会を開催し、地元紙の広告・記事掲載を利用している。「むそう」の事例では、様々なイベントを企画運営し注目を集めるようにするほか、マスメディアへの登場を活用している。これらの広報活動は、明らかに各団体の存在基盤の安定化に寄与しているとともに、地域社会のなかでの信頼関係の増強にも好影響を与えている。

④事業展開におけるサービス提供のためのパートナー・アライアンスを創出してきた点である。従来の福祉に関係する当事者に限らない、様々な協働関係を作り上げることが重要である。「むそう」の事例では、地域展開型福祉サービス事業の事業展開の方法を実現するために、病院・地元商店・地元企業だけでなく、有名シェフ・商社・大工集団と協働する仕組みとしている。

⑤組織能力の形成・自覚と展開に基づく事業展開がなされたことである。事業の再生を可能にする経営能力、先駆的なサービス開発ができる組織能力の重要性である。経営者の経営能力、サービス開発の組織能力は、行政その他からの事業機会の提供が得られる可能性をもたらしている。また、他の事業者、当事者と協働して地域に福祉サービスを展開する事業を進める際にも、自分たちが有する組織能力が重要な要素になっている。「あいのかわ」の事例では、破綻社会福祉法人の再建を依頼され、その法人との統合により事業の発展を実現できた。「正吉福祉会」の事例では、自分たちの組織能力が、高齢者福祉に関するフルサービス提供とサービス品質の高さであると認識して、多くの事業者・当事者が協働して実現する地域包括ケアシステム構築に取り組んでいる。

#### C マネジメントの側面（マネジメント手法の開発・展開）

①組織・事業規模の拡大に伴う、創業者によるサービス開発から組織によるサービス開発体制への移行である。組織によるサービス開発体制を構築し実践するには相応の工夫がなされている。「新川老人福祉会」の事例では、2004年から新築された新川ヴィーラ、チューリップ苑でユニットケアを導入した際、ユニットケアリーダー研究委員会を組織し、円滑な実施を図った。また、拘束ゼロを目指して委員会を組織し、研究と実践活動を通して実現した。「正吉福祉会」の事例では、事業別本部会議という法人を横断したプロジェクトを設けて対話をしてサービス開発を行っている。「あいのかわ」の事例では、ボトムアップの企画運営体制を構築して運営している。これらは、現場への大幅な権限移譲を通じて、組織活性化を図り、そして組織拡大に対応していこうとする取組みと解することができる。

②組織・事業規模が拡大した後も、高いサービス品質の作り込みを組織的に実現し継続するマネジメント体制の構築と継続の重要性である。第1章で取り上げたように、残された事業領域では多様化し高度化した需要があり、その需要を巡って競争が発

生する場合が考えられる。そうすると、高いサービス品質の作り込みを組織的に実現し継続することが重要になってくる。「正吉福祉会」の事例では、複数の施設で、正吉苑のサービス水準を実施するための標準化、永続的に高品質のサービスを提供していかなければいけないとの問題があった。このため、国際標準化機構（International Organization for Standardization：ISO）の品質マネジメントシステムを、2000年から導入し常設のISO推進委員会および事務局を設置し、全ての施設で認証を取得した。「新川老人福祉会の事例では、2002年に品質マネジメントシステムの認証を取得した。この取得には、組織の構成員全員が積極的に参加して品質保証活動および不断の改善活動を必要とする。その効果は、対外的な信用を得ること、利用者へのサービス品質の向上、組織活動の標準化・向上に寄与した。これらの事例では、組織構成員の全員の参加と全ての施設での展開がなされている。別言すれば、「高次元の目標設定とその達成」が組織運営のモチベーション戦略として作用しており、そしてその達成が社会的信用を勝ち取る根拠となることを、経営層は認識しているのである。

- ③組織・事業の規模に応じた、人事管理・モチベーションシステムの設計と有効な実践である。福祉サービスに関する事業は、労働集約的であることに由来して人事管理・モチベーションシステムの設計と有効な実践が不可欠であり、それも組織の規模が拡大した状況に応じた制度設計とすることが重要となる。「新川老人福祉会」の事例では、実践的問題解決の自主研究と目標管理と結合させた『一職員一研究』を実施し、人材育成の有効な方法のひとつとしている。「正吉福祉会」の事例では、価値を共有する職員が自分で考えて自発的に行動できる個人が有機的に連携することにより新たな顧客価値を生むと考え、組織的能力の向上のために、職員の潜在能力・やる気を引き出す仕組みを創っている。「あいのかわ」の事例では、福祉サービス人材の養成と専門性向上の取組みを行うプログラムを自主開発し、職位・役割、能力開発、資格を連動させたキャリアパスを策定し実施している。
- ④組織・事業規模の拡大に伴い、複数の法人・多数の事業所で運営する事業形態になった場合、組織全体としての執行水準・サービス水準を維持向上させるために、外部ノウハウの導入の有効性である。ISOなどの第三者認証制度の導入は、組織文化の改善、理念の徹底に有効である。先に述べた、新川老人福祉会と正吉福祉会の事例はこれに当たる。さらにこの種の外部ノウハウの導入が、自己点検の重要な方法論となっており、事業推進に際しての一種のチェックメカニズムとして機能している。
- ⑤組織・事業規模の拡大に伴い重要となった内部統制体制の構築である。正吉福祉会では、法人本部機能の強化および各事業の管理職層の育成を行って、コンプライアンスやアカウタピリティの実施、リスクマネジメント体制構築を図っている。この点に関しては各団体とも組織存続に関わる重要な要素として位置づけ、その積極的

展開に腐心している。ただし、その体制構築はなお完成されておらず、今後も逐次改善が必要である。

- ⑥組織・事業規模の拡大に伴い重要となった ガバナンスとステークホルダー対話体制である。これらの体制構築は、法令に基づく形式的実施では実効性は確保できない。それぞれの状況に応じた、実効性がある体制構築が必要である。「あいのかわ」の事例では、NPO法人の組織を活用し、利用者の家族が参加し実調する第三者評価システムを実施して、実効性を確保している。

### (事業継承期の段階における示唆と取り組むべき課題)

創業後、30年以上経過すると、一般的には事業継承期になることが多い。事例報告から得られる事業継承期の示唆として、理念実現の事業の側面を持つ事業における、理念の見直し、見直した理念の共鳴、組織内外への展開・浸透をどう図っていくか、および理念を継承発展させるべき後継者・後継経営層をどう育成していくか、との二点をあげることができる。

第一は、規模が拡大し創業者から代替わりすると、当初の理念をどのように引き継ぎ発展させるかとの課題に直面する点である。これは、事業継承期に入った法人に共通する問題である。

まず創業者が創造して理念は将来に向けて全く同一で良いのか時代の変化に呼応し将来を見据えているかを見直す必要に直面する。さらにその理念の組織内徹底という問題もある。理念として掲げたものの真に意味するところが、末端の職員まで、十分に一人ひとりに行き渡っているかというとそのケースは少ないと言われている。真の理念の意味は創業者の頭のなかにある場合が多く、それを地域や職員にことあるごとに伝えることが重要であると理解していた創業者は、事例報告にあるように、その努力を惜しまなかった。後継者は、見直した理念をどのような方法で大半の職員に浸透させていくことができるのかがポイントとなる。大きな環境変化でその目的とするものが見えにくくなってきたら、法人設立当初の文章等に当たりつつ先人の思いや経過を知り、場合によっては、新たな時代にあった新しい理念の構築をすることも必要となる。

第二は、カリスマ創業者の後継者・後継経営層の育成である。創業し事業継承期を迎えたことは、しっかりとした経営者の視点で事業を運営してきた成果があったことを意味する。事業を継承する経営者は、必ずしも創業者と同じカリスマ性・能力を有する必要はない。しかし、創業者のミッションの伝承者としての位置に立ちながら、社会経済環境変化に対応した大規模な「破壊と再創造」のできる者である必要がある。その育成・選別が事業継承期の大きな課題である。「新川老人福祉会」の事例では、小さな単位で施設を管理するのではなく、実際に一定範囲の事業を経営することを通して、人材の育成・選別を進めようとしている。

後継者・後継者層を選定する場合、過去の成功体験にとらわれない見方も重要である。

成功体験は、組織を円滑に力強く動かす力となる一方、ある面では組織を縛る力としても働くことがある。事業の創設期からのカリスマ経営者は、創業期の労苦があったであろうが、その後年を経て発展し、組織的な経営管理の必要性が出てきて次の世代に引き継ぐ場合、多くの問題が発生する可能性がある。まず、一般に事業継承期には創業期とは別のリーダー像が要求される場合が多い。また、創業者は時間をかけて現在までに成長してきているにもかかわらず、後任の誰を見ても後継者として不十分だという見方が組織の内外に生じる可能性もある。従って、創業者は方向性を明確にして時間的な余裕を持って後進の育成をし、組織が大きくなるにつれて、個人的な管理から組織的な管理構造に育てていかなければならない。しかし、大規模な大企業でない、福祉法人では、十分前から余裕を持って自らの後継者を育成することは、自分自身の引退を早めることにもなり、組織的管理についても規模の拡大を通じた大組織化による分担体制の導入は容易ではなく、次世代への継承は事業の大きな変革を必要とする場合もある。他の事業における事業継承、トップ交代において見られる、組織における過去の成功体験の問題が、福祉サービス事業において生じる可能性が少なからず存在しているのである。

#### (なお残されている取組み課題)

以上多くの困難を乗り越えて成功を実現した事例から得られた示唆と取り組むべき課題を述べたが、成功事例であってもなお残されている課題がある。その課題は、新たな福祉サービス開発あるいは福祉サービス事業の新たな事業方法を生み出そうとするならば、引き続き取り組むべき課題である。その残されている課題として、以下の4点をあげることができる。

第1点は、未解決の分野への創発的取組みである。福祉分野は現在でも多くの未解決の問題を抱えていることである。元来、福祉サービスは制度やシステムが先行してできたものではない。対象となる人がいて、そこに福祉ニーズがあったから、その解決のために行われてきた歴史がある。先人の取組みにおいては、まさに顧客は誰か、顧客のニーズは何かの視点を持っている。そして、それらの取組みを始める前にどういう理念で始めるのかを考えれば、現在でもなお不足している課題は多く、未解決の分野は多いのである。社会企業家的創発が求められる所以である。

第2点は、生産性・資源効率性の向上を意識した、継続的な取組みである。日本では2000年代から、先進国では2010年代から財政の持続可能性への疑問・財政再建の必要性が指摘されている。財政問題が生じた原因として経済の低成長継続と社会保障給付の増大傾向という構造的な要因がある。我が国において今後の人口減少、潜在経済成長率の低下、一般政府総債務残高<sup>1</sup>対GDP比は233%に達する財政状況を見通すと、これまでのような公的財源の増加は期待できない。中長期的に財源の投入が増大

---

<sup>1</sup> 経済の実態把握および国際比較のため、世界共通の基準（SNA）に基づき、一般政府（中央政府、地方政府及び社会保障基金）の金融負債残高を体系的に集計した額

しないあるいは減少する状況も十分に考えられる。そのような状況のなかで、従来通りの経営体質・効率性で対応できるか疑問もある。「正吉福祉会」の事例では、公的財政状況が厳しくなっているなかで、施設の再生産や新たな地域ニーズに対応する投資を行うには、正吉福祉会の各施設と事業における経営資源の効率性を高める取組みを行っていきとしている。福祉サービス事業が今後直面するマクロ的環境変化への対応の取組みの一例である。

公的財源の増加が見込めない場合には、その他の財源例えば寄付などを求める方法もある。その他の方法は、事業効率性の向上である。具体的には、従来と同じ費用でより多くの利用者により高品質のサービスを提供する、従来と同じ利用者数に対してより低い費用でサービスを提供するなどである。事業効率の向上は、利益額増加を目的とする活動と捉える必要はない。従来のように使える資源が増加する時代から使える資源の増加が期待しにくい時代になったときには、事業効率の向上を利用者全体の利益の増大を図る活動として捉えるべきである。もともと経営の機能には、資源制約下で、資金・設備・人員・時間などの資源を利用する効率性の向上が含まれている。福祉サービス事業にあっても、この経営の機能を発揮することができる。

組織として、生産性向上・資源効率の向上を実現するには、継続的取組みが不可欠である。それぞれの部門・単位で、創意工夫をし、品質向上を図りながら、資源効率性の向上を実現するには、現状を分析し成果を計測する手法を開発し、組織の構成員に適切な動機付けを実施し、PDCA(Plan-Do-Check-Action)のマネジメントサイクルが継続的に回るように運営する必要がある。その活動が実現し、継続的に成果が上がるようになるまで相当の時間がかかる。従って、中期的な展望を持って取り組んでいく必要がある。これは、従来とは異なる財政的な構造変化に対応する必要があるが、対応には相応の時間・努力が必要である課題である。

第3点は、組織の意識改革・マネジメント手法改革である。福祉サービス事業の主流である社会福祉法人では、かつて福祉サービスを担当してきた人たちは、概して密かによいことをすることが美德だとする傾向があった。また、措置の時代には、多くの場合に利用または利用者の決定権は行政にあり、事業者側に決定権がないので、あえて広く世に知らせていく必要を感じなかった。しかし、利用の決定は本人やケアマネジャーのような民間の機関に移行していくとき、サービスを選択してもらうためには広く事業内容を知ってもらう必要があり、そして情報を開示し事業が閉鎖的でないことを示す必要がある。利用者の個人情報の保護に最大限注意しながら、様々な方法を通して社会に知ってもらう必要が出てきたのである。福祉の業界では、経営という言葉はタブーであった。経営とは金儲けであり、社会的弱者である利用者を金儲けの対象と考えるべきではないとの考えからである。多くの行政サービスがそうであったように、公的な資金を原資とする社会福祉の経営では、広く制度・政策やサービスの臨床も含めて経営であると考えられており、マネジメントは営利企業のことだと考え

られていた。しかし、措置という事業主体に経営に関する裁量権がほとんどない制度から、利用契約制度という事業主体に経営に関する裁量を与えられたこと、および公的な資源をもとにした社会福祉制度や社会保険制度においてはその財源を有効に使うことが社会的に求められるようになったことなどから、社会福祉の経営やマネジメントに積極的に取り組むようになって来た。措置から利用契約制度に変わると、事業者間の競合やその結果の事業の衰退も生まれることとなった。そこで、サービスマネジメントやマーケティングの必要性が認識されるようになった。福祉サービスのマネジメントはまだ取組みが始まったばかりで、十分開発されている状態ではない。従って、他の業界や外部のコンサルテーション等の導入も必要ならば活用して、組織の意識改革とマネジメント手法の改革に取り組む必要がある。

第4点は、人材育成システムの継続的な改善である。人材育成の問題としては、特に福祉サービスは人によるサービス提供を主としている。急激な需要の拡大とそのための人材不足によりサービス提供の資源としての人員確保やモチベーションの高揚、サービスの質を決める人材の育成が重要な経営課題となっている。第2節に取り上げた事例では成果をあげた取組みを紹介したが、この人材育成の問題について、まだまだ取り組むべき課題は山積している。

#### (カリスマ創業者なき社会企業の事業展開の方法)

「ミュー」の事例は、社会企業家が明確に存在しない事例である。この事例では、カリスマ的創業者がいないが、社会的課題を解決しようとする同士が委員会を結成し、その委員会に専門家が参画し、委員会の下に精神保健の専門家がオペレーションを実施する事業展開の仕組みとなっている。創業者のリーダーシップに基づき運営される事業展開の方法とは異なる事業展開の方法も成立することを示している。この事例は、軽装備の事業主体をネットワーク型に連結して、グループとしてひとつのまとまりがある法人形態も可能であるとの示唆を与えているかもしれない。

なお、NPO法人には、上述のような共同体的運営はよく見られる。多くの場合、事業規模の拡大は第一義的には捉えていない。この組織形態も、拡大展開する軌跡を辿らない、継続的な社会企業の事業形態のひとつになり得る。

## 第3章 社会企業家的人材育成とカリキュラムに関する課題

本章では、第1節で社会企業家的人材育成カリキュラムの対象者の範囲と社会企業家像を検討し、第2節で社会企業家の視点から福祉サービス事業の特性と問題点について整理する。特性と問題点について検討は、第2章の事例報告に基づく示唆および理論的分析を加えて、敷衍する。最後の第3節で、福祉サービスに係わる社会企業家的人材の育成とカリキュラムに関する課題を取り上げ、論点を整理する。

なお、本章は論点整理の段階に留まっており、今後検討を深める予定である。

### 第1節 社会企業家的人材育成の対象者と社会企業家像

#### (福祉サービス事業に係わる社会企業家像)

福祉サービス事業における社会企業家的人材育成の課題を検討するには、社会企業家像はどのようなものを想定する必要がある。第1章において社会企業家とは、社会的課題を解決することをミッションと考える、経営者的観点を有する企業家像を提示した。経営者的視点には、福祉サービス圏域の社会経済情勢・ニーズの将来予測を行い、各種の資源開発を行いつつ、経営にとっての資源制約要件を考慮して、課題解決を図ることが含まれる。第2章の事例報告からは、福祉サービス事業における社会企業家は、地域に働きかけ組織を動かしてその時期・その地域で求められる福祉サービスを開発する者と捉えることができる。第2章の事例からの示唆を踏まえるならば、福祉サービス事業における社会企業家像は、福祉サービス事業に関する経営者的観点を有し、地域に働きかけ組織を動かしてその時期・その地域で求められる福祉サービスを開発する者ということができる。

社会企業家像は、高邁な理想・ミッションを実現する強い意思があるが、同時に生身の魅力的な経営者でもある。その意味で、社会企業家像には、『人間臭さ』『泥臭さ』『先見性の保有』『外部経営資源の上手な活用に関するセンスの保有』『人的ネットワーク力』『あきらめない』『小さな「質」をつみかさねつつ、大きな「量」の確保を目指そうとしている』といった面もあることに留意する必要がある。

#### (カリキュラムが想定する学習対象者)

上述の社会企業家は、端的には経営者である。ここで、管理者と経営者を区別しておくことは、カリキュラムの対象者を検討するに有用であろう。ここでいう管理者とは福祉サービス施設を、規則に基づき上司の指揮命令を受けて管理する者である。経営者とは、社会的課題を解決する事業を営む者であり、経営にとっての資源制約要件を考慮して広い範囲の者に働きかけを行って課題解決を図ること、および困難を克服し目標を実現し成果を得ることを実行する者である。

本章で対象とする者は、新たに社会企業家たらしとする者だけでなく、既に福祉サービス事業を展開しているが、その時期・その地域で求められる福祉サービスを開発しイノベーションを進めようとする事業継承者や特定事業部門長も含まれる。

### (福祉サービス事業の特性を踏まえた育成)

社会企業家一般の育成に関しては、社会企業家の重要性が認識され、大学教育、あるいは独立系の塾などが出てきている。社会企業家のなかには福祉サービス事業の分野で活躍する者も多く存在する。しかし、福祉サービス事業には、第2節に述べる特性と問題点があり、社会企業家的人材の育成にはその特性と問題点を考慮する必要がある。

## 第2節 福祉サービス事業の特性と問題点

### (福祉サービス事業の特性)

第1章で福祉分野の社会企業は、事業リスクを制御できる適切な経営管理・マネジメント手法と Mission-base の事業展開が重要であるという特徴を指摘した。本節では、社会企業家の視点から、今後の福祉サービス事業の特性と問題点の整理を行う。

第一に、事業環境面の特性と問題点がある。福祉サービス事業では、主として財源を公とする、利用者による選択と事業者間の競争がある事業環境である。財源が公であるため、公的関与が強く、公平性確保のための細目に亘る規制が行われやすいとの特性がある。これは、制度の創設・改廃が事業環境を大きく左右するという問題点を生み出している。

事業環境として市場を考えると、福祉サービス事業では、サービス提供を行う地域となる。これをサービス圏域と呼ぶことが多い。本報告書でも、サービス圏域と呼ぶことにする。市場の地域的広がりに関しては、一般的には広くなく市町村単位かその細分化した単位になるので、サービス圏域は基本的には小さい。他方、競争の程度と収益性については、参入退出の実績が多くない。一般に福祉サービス関係者は、反競争的反市場的志向が強いと言われている。このため、低収益性となりやすく、事業展開を図るための剰余金（繰越金）を獲得することが簡単にはできないという問題点を招いている。

福祉サービスでは、法令に基づき、市町村が福祉計画または介護保険事業計画を策定するとの特性がある。これは、市町村が重要なステークホルダーになることを意味している。サービス圏域におけるステークホルダー対話体制を構築する際に、留意しなければならない点である。

第二に、福祉分野の事業経営自体に特性と特有な問題点を抱えている。この特性と問題点として以下の5点を指摘できる。

第1点は、対人援助サービスが、福祉サービスの中核であるとの特性がある。対人援助について技術開発が行われ、これまで相当程度の専門性の蓄積がある。対人援助サー

ビスは、不可避免的に労働集約的形態になりやすく、それに応じた人件費率のマネジメントを適切に行わないと事業運営が行き詰まるという問題点がある。

第2点は、事業が対象とするものが生活であるという点である。身体的機能障害や能力に着目し施設内で回復を図る医学的モデルでは対応できず、サービス利用者一人一人の援助方針が異なることによる難しさ、生活支援の幅広さと、その生活支援を必要とする中身が個人によって違う難しさがある一方、集団的画一性が不適應をもたらし、個々人に対する個別解を提供するという問題点を生じさせている。そのため、効率性が低い事業になりやすいが、効率性向上のイノベーションの余地が残されているともいえる。

第3点は、対人援助サービスは、多職種によって組織的にサービスは提供される特性がある。それを担う担当者に、組織として提供しようとする品質の水準の理解と向上が難しい。創業者がそれを理解し向上させる取組を継続し、職員に働きかけ続けなければならないという問題点がある。

第4は、対人援助の対象である。サービス利用者だけが顧客でなく、家族・関係者が重要な顧客であるとの特性がある。利用者が顧客である他の事業とは異なる顧客の理解を、組織全体としてしなければ事業遂行はうまくいかないとの問題点がある。

第5点は、行政による措置から市場化された沿革をもつ特性がある。市場取引を行う営利企業のために開発展開されたコンサルティング・品質管理等の外部ノウハウの導入の活用可能性がある点である。市場取引で蓄積された知見を積極的に導入し事業の内容水準を高める可能性を生かす機会がある一方、その機会を生かせないという問題点がある。

### 第3節 社会企業家的人材育成のためのカリキュラムに関する課題

ここでは、カリキュラム（学ぶ内容・方法）を検討する。

#### （カリキュラムの構成要素）

カリキュラムの基本は、ビジネススクールと同じく、ケーススタディと経営判断に資する理論枠組を含む必要がある。

本章の対象者は経営者であるので、既に確立した理論を学習し現場で実践するアプローチは適用できない。経営者は、過去の動向、現在の資源状況・組織能力を考慮して、将来の不確実性のなかで意思決定をし、さらに実現困難な場合には実現まであらゆる取組を行う。常に将来の不確実性を引受けて、成果を上げる責務を負っている。従って、常に応用問題を解くアプローチとなる。従って、ケーススタディで過去の実例を学び、将来の不確実性のなかで判断する理論的枠組を学ぶ必要がある。

もちろん、目標とするべきトップマネジメント像を提示することも必要である。トップマネジメント像の基本は、第1節において述べた。

ケーススタディの素材は、第 2 章の事例報告を拡張して作成する方法も考えられる。どのようなケーススタディを作成すべきかを検討する必要がある。先行事例から学ぶことが可能のように、教師側に議論し理解すべき事項を整理したテキストも用意する必要がある。

次に、経営判断に資する理論枠組は、次の二つに大別できるが、福祉サービス事業である点に留意する必要がある。

#### ①事業環境認識分析

一般的な競争市場を前提とした事業環境分析をそのまま適用するのではなく、福祉サービス事業が迎ってきた沿革を十分考慮する必要がある。福祉サービスの提供主体が、公的機関であったり、チャリティであったりした沿革がある。福祉レジームが措置から契約ヘシフトしたあとも、これらの沿革は、経路依存的に事業環境に大きく影響している。

福祉サービスは、歴史的に見れば、それぞれの時期に必要とされる福祉サービスが現場で開発されてきた歴史として捉えられる。それぞれの時期の環境とサービス開発を関連づけて理解することは、今後の環境変化とサービス開発の方向性を探る点で有益と考えられるので、歴史的展開も含めることが望ましい。

#### ②トップマネジメントの判断枠組

起業し継続的事業に育成するのに役立つ実用的な知見・理論・判断する枠組となることが必要である。一般的なトップマネジメントとしての判断枠組ではなく、対人援助サービスを開発、提供する事業を行う社会企業としての展開に資する項目とする必要がある。

例えば、第 2 節で検討した福祉サービス事業の特性と問題点に基づくと、以下の 3 分類、10 項目が考えられる。

### A 事業機会発見とビジネスモデル構築

#### i 事業機会の探索と評価、ビジネスモデルの構築

基本は、顧客の問題に対して解決を提供することが事業であり、事業機会は顧客の問題の発見であり、サービス開発は解決の提供である。この顧客に解決を提供することは、事業が価値創造することになる。価値の創造に対して対価を得ることができ、キャッシュが回るようになるというメカニズムがある。

創業準備期・創業期は、単一事業での取組であったのが、事業展開期には複数の取組になる。その場合、資源制約下の意思決定として取組を優先劣後の判断をして選択する必要がある。その場合、自分の組織能力について十二分に理解しておく必要がある。事業継承期では、成功体験を白紙化しできる

だけ自由にモデル構築に取り組む必要がある。

多くの場合、創業期から展開期に移行する時期は、10年単位の時間の経過があった。しかし、社会保障制度改革は、人口動態・経済環境・社会環境の劇的な変化に対応して今後間断なく変化してゆかざるを得ない状況にある。福祉サービス事業を取り巻く環境は、いまや3～5年で大きく変化するようになっている。ビジネスモデルの構築は、常に作り替える必要が生じている。さらに、創業時の理念や目標を、変化に合わせて理念や目標は変える必要があるのかないのかを検証する必要がある。

## B サービス提供主体の経営管理

### ii 人材の確保・育成と人件費率管理

基本は、専門職人材と総務経理人材をそれぞれ確保することである。創業期からできるだけ総務経理人材を確保し、計数管理を確実に行って経営管理体制を構築することが望ましい。専門職人材の確保は、創業期から事業継承期まで大きな課題である。

また、対人援助サービスは、不可避免的に労働集約的形態になりやすく、それに応じた人件費率のマネジメントが経営上の重要な課題になる。特に、人件費の上昇を、事業規模の拡大により対処する方法を採用している場合には、事業規模拡大の見通しが重要な判断要素になる。

事業継承期になると、後継者問題が出てくるが、事業継承期になる前に中長期的観点から後継者育成の取組をしておく必要がある。

### iii 事業実施のための資金調達、財務

創業準備期・創業期の資金調達と比較すると、事業展開期は必要資金額が増加する。借入と手元資金の釣り合いを考慮する必要がある。

### iv サービス提供・開発のための組織化の方法

人とお金を確保しただけでは福祉サービスの提供には不十分である。サービス提供には、組織化が必要になる。具体的には、個人事業主が単独で対人援助する方法から、多数の職種・多数の人が協働して対人援助を行う方法に展開していくことになる。

創業期には組織の規模が小さく、組織の連携の実行を創業者が監視し制御できるが、事業展開期には組織単位を大きく複数化するので連携は困難になる。組織に応じた工夫が必要になる。

#### v 新規サービス開発の組織と戦略

創業期には創業者が自ら開発を指揮して遂行できるが、事業展開期・事業継承期になると、組織の規模が大きくなると、分業して組織の部門が連携して開発を遂行する方法になる。その場合、その組織の実情、サービス圏域にあった組織的方法論を案出する必要がある。

### C サービス圏域との関わり

#### vi マーケティング活動

対象とする市場は、先に述べた特性と問題点を有する、主として市町村単位のサービス圏域である。創業準備期・創業期には、単一のサービス圏域を対象にするが、事業展開期・事業継承期には複数になることが多い。市場密度・サービス提供の効率性などを考慮したマーケティングが求められる。

また、サービス圏域の需要・動向は、福祉サービスに関わる制度改革に大きく左右される面がある。一般的な環境変化（人口動態、経済動向など）以外に制度改革にも対応するマーケティング活動が必要。

#### vii 行政・市場と顧客の理解

福祉サービスでは、法令に基づき、市町村が福祉計画または介護保険事業計画を策定するとの特性がある。行政の動向・方向を理解することは極めて重要である。また、市場は、サービス圏域となるが、サービス圏域の特性を理解することも重要である。顧客の理解では、顧客はサービス利用者に限られないことも重要な点である。

行政との関わり の程度・範囲は、創業準備期・創業期から事業展開期・事業継承期へ移行するにつれて深まり拡大する傾向がある。また、創業者が自ら対応できる範囲は限られているので、組織的対応できる体制と人材育成が重要になる。

#### viii サービス提供のためのパートナー・アライアンス

福祉サービス提供が施設内に限定されない状況では、サービス提供のためのパートナー・アライアンスが不可欠である。パートナーリングとアライアンスの開発は、創業準備期・創業期から事業展開期・事業継承期にかけて事業規模・事業範囲の拡大に伴い、拡大する。問題は、パートナーリングとアライアンスの開発ではなく、その実効性がある運用である。パートナーリングとアライアンスが、顧客に価値提供できるか、パートナーリング・アライアンス先との win/win 関係が継続できるかが問題である。

ix ガバナンス、ステークホルダー対話体制

創業期から事業展開期・事業継承期にかけて、ガバナンス、ステークホルダー対話体制の重要性は高まる。特に、事業展開期に入ると、創業者が直接監視統御できる範囲を超えることになりことが多いので、システム的にガバナンス構造を創り運営する必要がある。なかでも、リスクマネジメント・システムは、利用者の属性を考えると極めて重要である。

現在もこのガバナンス構造の構築と運営は、模索が続いている。それぞれの時期に応じた、単に体制づくりだけでない、実効性担保の実現を図る必要もある。

x 今後の成長性

第1章で述べたとおり、福祉サービス事業には残された未開拓分野は多く存在する。公的財源の制約は今後さらに高まるが、福祉サービス事業の市場は成熟化するのに相当程度の期間を見込むことができる。この予測に従えば、福祉サービス事業の成長性には期待ができるし、拡大路線の戦略はかなりの期間有効な選択肢であり続ける。産業の軌跡からの福祉サービス事業の今後の見通しは、人件費率問題への対応との観点でも重要である。

なお、事業展開に伴い、事業を構成する要素、影響を与える要素は変化する。その変化の例は、むさうの事例に見ることができる。事業展開に伴う変化にも留意する必要がある。

また、地域サービス圏域でも事業者間の競争は存在する。事業者間の競争は営利事業か非営利事業かに関わらない。入札制度が存在するならば、そこには当然事業者間の競争が発生する。また、サービス利用者を選択肢があれば、顧客を巡る競争が生じる。しかし、地域サービス圏域では、一般的に想定される競争的市場における競争の程度とは異なることが多い。従って、多くの競争市場における起業の競争戦略的理論に基づく判断枠組より、組織能力に注目し組織能力や経営資源に基づく戦略理論（リソースベース理論）に基づく判断枠組が、より適合することが考えられる。

### (カリキュラムの例示と実施手法)

ここでは、①起業しようとする者、②既存の福祉サービス事業を、地域の社会的課題解決の福祉サービス開発指向へ改革しようとする者別に、短期のカリキュラム案を例示する。

期間 1 週間

- 過程
- 1 事業環境分析 沿革的に福祉サービス開発の歴史に関して講義
  - 2 ケーススタディ 講義の後、発表討議
  - 3 経営判断に資する理論的枠組に関する講義
  - 4 グループ別に討議して、ビジネスモデルを作成発表し、討議

この他、先輩となる事業者からの経験談の発表も考えられる。状況が許せば、短期間先輩事業者の事業所で実際に業務に従事することも考えられる。いずれにしても既存理論を学習するだけでは不十分になることが考えられる。

上記の①の場合は、創業期に焦点を当てた内容にし、②の場合は、事業継続期に焦点を当てた内容とする。

事業継続期のテーマとして具体的には、創業の理念の承継（中核の価値を引き継ぎ）、かつ時代の変化と将来の方向性に適合するよう事業モデルを再構築し、さらに古く保守化した組織に改革を徹底するという課題に取り組むことになるので、それらに関するテーマを盛り込む必要がある。

損保ジャパン記念財団叢書 No. 80

「福祉マネジメント研究会」報告書  
福祉分野における社会企業の創業・展開と人材育成

発行日 平成24年 3月21日

発行者 公益財団法人 損保ジャパン記念財団  
〒160-8338 東京都新宿区西新宿1-26-1

電話 03-3349-9570 FAX 03-5322-5257

URL <http://www.sj-foundation.org/>